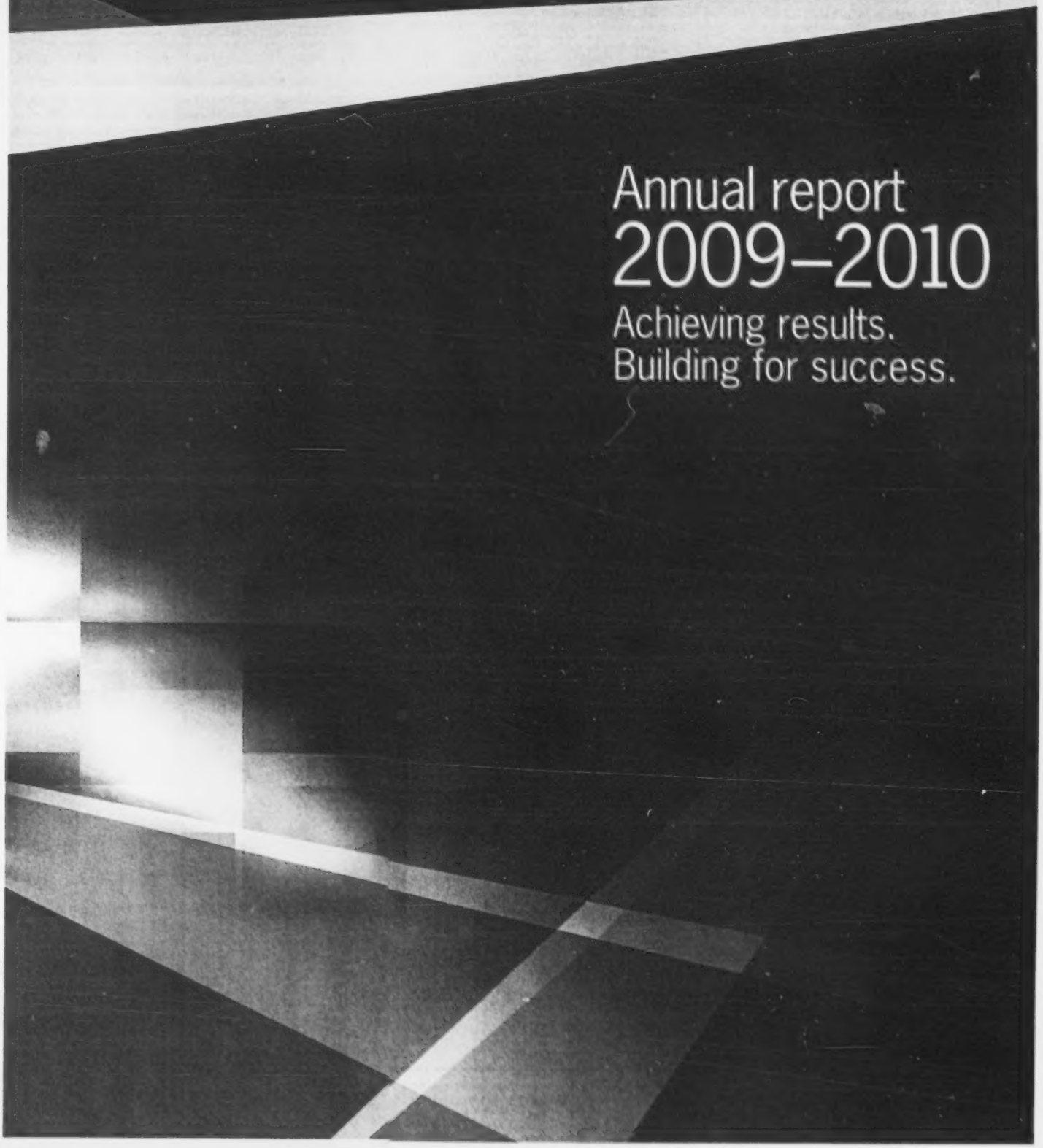
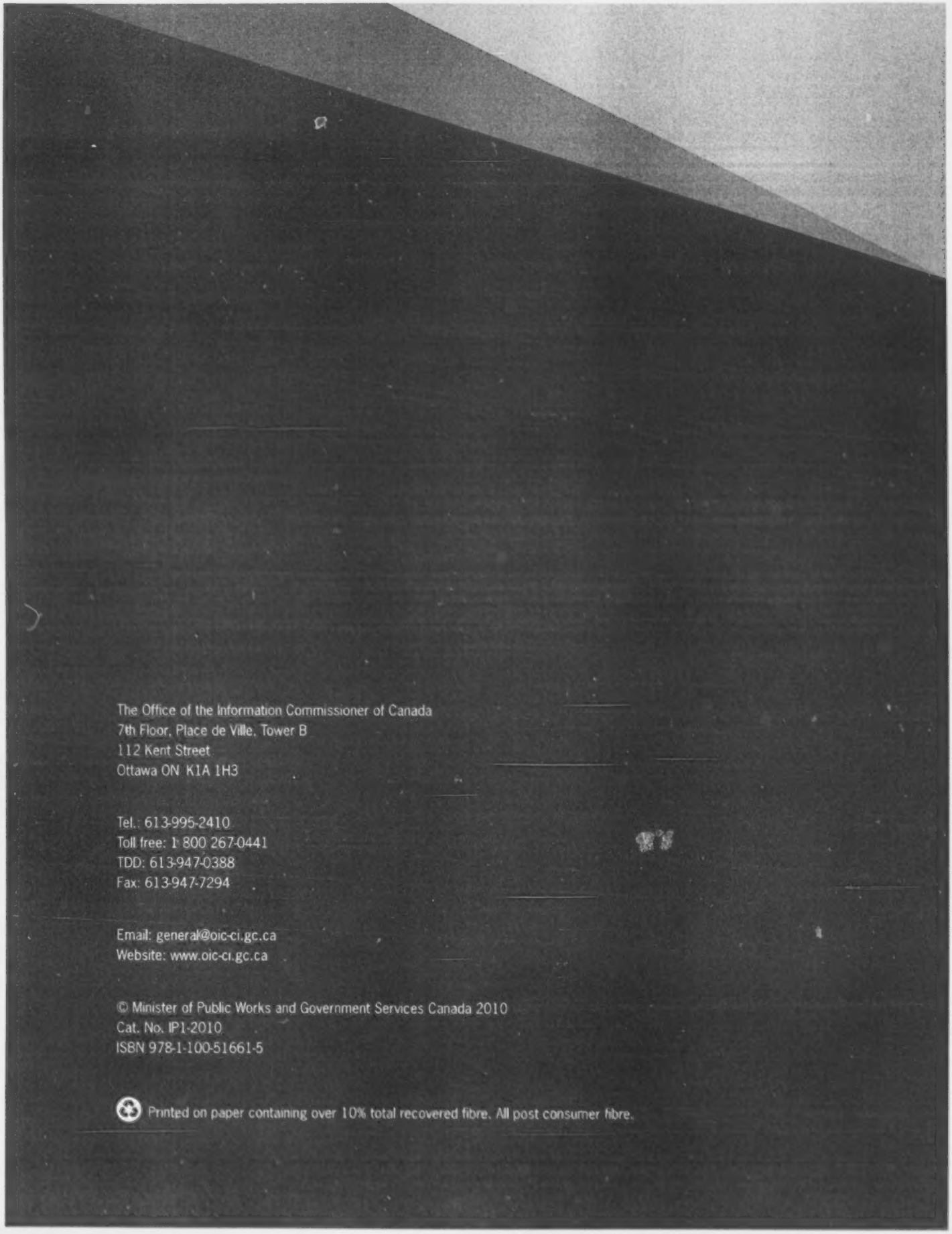
Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

# Annual report 2009–2010

## Achieving results. Building for success.





The Office of the Information Commissioner of Canada
7th Floor, Place de Ville, Tower B
112 Kent Street
Ottawa ON K1A 1H3

Tel.: 613-995-2410
Toll free: 1-800 267-0441
TDD: 613-947-0388
Fax: 613-947-7294

Email: general@oic-ci.gc.ca
Website: www.oic-ci.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2010
Cat. No. IP1-2010
ISBN 978-1-100-51661-5

Printed on paper containing over 10% total recovered fibre. All post consumer fibre.

Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

June 2010

The Honourable Noël A. Kinsella
Speaker of the Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit to Parliament, pursuant to section 38 of the *Access to Information Act*, the annual report of the Interim Information Commissioner, covering the period from April 1, 2009, to March 31, 2010.

This report highlights the many achievements of my office last year in the name of more efficient and effective service to Canadians who complain to us about how federal institutions have handled their access to information requests. I introduced measures to bring much-needed improvement to the complaint investigation process and hired a full complement of program staff to carry out this work. Consequently, my office responded to more complaints than in any year in the last two decades. One third of these cases were ones we had had on our books for more than two years.

I also used the full range of my powers under the *Access to Information Act* to respond to instances of non-compliance with the Act. This included, for the first time, referring a matter to the Attorney General of Canada for review and possible prosecution.

All this work complements our important efforts to promote requesters' rights—in the courts, to the public and to Parliament.

Yours sincerely,

Suzanne Legault
Interim Information Commissioner of Canada

Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

June 2010

The Honourable Peter Milliken, MP
Speaker of the House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit to Parliament, pursuant to section 38 of the *Access to Information Act*, the annual report of the Interim Information Commissioner, covering the period from April 1, 2009, to March 31, 2010.

This report highlights the many achievements of my office last year in the name of more efficient and effective service to Canadians who complain to us about how federal institutions have handled their access to information requests. I introduced measures to bring much-needed improvement to the complaint investigation process and hired a full complement of program staff to carry out this work. Consequently, my office responded to more complaints than in any year in the last two decades. One third of these cases were ones we had had on our books for more than two years.

I also used the full range of my powers under the *Access to Information Act* to respond to instances of non-compliance with the Act. This included, for the first time, referring a matter to the Attorney General of Canada for review and possible prosecution.

All this work complements our important efforts to promote requesters' rights—in the courts, to the public and to Parliament.

Yours sincerely,

Suzanne Legault
Interim Information Commissioner of Canada

## CONTENTS


**Message from the Interim Information Commissioner** ..... 2

**Who we are and what we do** ..... 4

**Complaints and investigations** ..... 5

**Highlights** ..... 7

**1. Taking critical action on investigations** ..... 10

**2. Effectively investigating to ensure requesters' rights are respected** ..... 20

**3. Taking stock of institutions new to the *Access to Information Act*** ..... 29

**4. Shining a light on compliance** ..... 34

**5. Exploring fundamental points of Canadian access law** ..... 38

**6. Getting the message out about transparency and open government** ..... 46

**7. Setting a good example** ..... 49

**Appendix 1. Report of the Information Commissioner ad hoc** ..... 52

**Appendix 2. Ongoing court cases** ..... 55

**Appendix 3. Amendments and proposed amendments to the *Access to Information Act*** ..... 57

# MESSAGE FROM THE INTERIM INFORMATION COMMISSIONER

I am pleased to present the results of my office's sustained and ongoing efforts to ensure that federal institutions meet their obligations under the *Access to Information Act* and are accountable for their actions and decisions to the Canadian public.

In June 2009, this office saw former Commissioner Robert Marleau depart after dedicating two years to complete an important change management exercise. This exercise was crucial to enable the organization to successfully respond to the various challenges facing it.

On June 30, I accepted with great honour the privilege—and all the inherent responsibilities—of leading this organization until the appointment of a new Commissioner. From the onset, I made a clear commitment to maximize the effectiveness and timeliness of our investigative function to fully meet the current needs and expectations of our clients and the Canadian public in general.

Public sector information is a public resource. Subject to limited restrictions, it belongs to Canadians. The right to access government information is the necessary prerequisite to transparency, accountability and public engagement. In a knowledge-based economy, public sector information is essential to foster collaboration and innovation among public sector organizations, individuals and businesses.

When citizens believe that they have been deprived of the information they are entitled to, they have the right to complain to my office. It is then our duty to investigate quickly, fairly and comprehensively.

With this imperative in mind, I reviewed and optimized our operations. I recruited and provided investigators with the tools and training tailored to today's requirements. My staff and I also thoroughly analyzed our caseload and how we approach it. Armed with this intelligence and the expertise gained by implementing new business processes, we became more strategic and proactive.

I also set out at the start of my term to make full use of all the powers and tools I have to maximize adherence to legislative requirements, as set out in our compliance continuum. My office collaborated with all stakeholders during investigations in the search for the best resolution to complaints. However, I took a firm hand when required, issuing clear practice directions, subpoenaing records, conducting examinations under oath, sending heads of institutions final recommendations under the Act to resolve complaints, and even referring a matter to the Attorney General of Canada for review and possible prosecution.

While strengthening our investigative function, I have ensured that our resources are managed in accordance with sound stewardship. My office's efforts at improving our financial management practices and governance were recognized last year by the Office of the Auditor General. I have reinforced our internal audit function to ensure that we gain maximum efficiencies from our internal processes and that needed adjustments are made in a timely fashion.

Despite these early successes, more work remains to be done. Backlog issues and calls for legislative reform are just as old as the access law itself. To address the former, I have instilled within the office a solution-oriented culture that relies on evidence-based analysis to develop the most effective remedies to well-defined issues. Our latest report cards process is a testimony to this approach.

In recent years our world has experienced exponential advances in information technology and social networking. We need to modernize the access legislation to reflect these changes. Until government decides to move forward, I will continue to collaborate with Parliament, central agencies and federal institutions to improve the manner in which the legislation is administered. To enhance our own transparency regarding how we conduct business, my office has revamped our public website to include internal policy documents, research and statistical reports, and access disclosure logs.

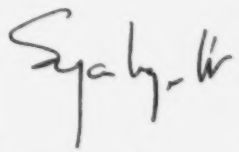
In my role as an officer of Parliament, I actively participated in efforts throughout the year to promote greater proactive disclosure and open government. In January 2010, the Canada School of Public Service offered me the opportunity to present my views on these issues. I recently had the privilege of sharing information on open government with members of the House of Commons Standing Committee on Access, Privacy and Ethics.

In addition, the 2009 Right to Know week proved an unprecedented success, shared by all our counterparts across the country. It brought together—and on the Web—renowned journalists, advocates and experts to discuss the state of access to information in the digital age.

A broader and more profound transformation is now required to bring about a true culture of transparency and openness. We can find inspiration in UNESCO Director-General Irina Bokova's call on the occasion of the 2010 World Press Freedom Day:

> Meanwhile faster and cheaper technology means that more people in the world have ready access to information from outside their immediate environment than ever before. Now is the time for us to capitalize on these advances, by strengthening institutions, by providing the necessary training for information professionals, by fostering greater open-ness within our public sectors and greater awareness among the public.

In closing, I must commend everyone at the Office of the Information Commissioner for their commitment to the ideals of transparency, and for their dedication, cooperation and flexibility through the years of transition and as we worked together to achieve our goals this year.



Suzanne Legault
Interim Information Commissioner of Canada

# WHO WE ARE AND WHAT WE DO

The Information Commissioner is an officer of Parliament appointed by Parliament under the *Access to Information Act*, Canada's freedom of information legislation. The Commissioner reviews the complaints of individuals and organizations who believe that federal institutions have not respected their rights under the Act. As an ombudsman, the Commissioner also promotes access to information in Canada.

Canada's current Interim Information Commissioner, Suzanne Legault, began her term on June 30, 2009. Prior to this, she was Assistant Commissioner, Policy, Communications and Operations. Earlier in her career, Ms. Legault was Deputy Commissioner, Legislative and Parliamentary Affairs, at the Competition Bureau, Legal Counsel with the Department of Justice Canada, as well as a criminal lawyer in private practice and a Crown prosecutor.

The Interim Commissioner is supported in her work by the Office of the Information Commissioner, an independent public body set up in 1983 under the *Access to Information Act* to respond to complaints from the public about access to government information.

We thoroughly and fairly investigate complaints about federal institutions' handling of access to information requests. We use mediation and persuasion to resolve them. We bring cases to the Federal Court of Canada when they involve important principles of law or legal interpretation.

We encourage federal institutions to disclose information as a matter of course and to respect Canadians' rights to request and receive information, in the name of transparency and accountability.

We actively make the case for greater freedom of information in Canada through targeted initiatives such as Right to Know Week, and ongoing dialogue with Canadians, Parliament and federal institutions.

We have 106 full-time employees. It is divided into four main branches:

- The **Complaints Resolution and Compliance Branch** carries out investigations and dispute resolution efforts to resolve complaints.
- The **Policy, Communications and Operations Branch** assesses federal institutions' performance under the Act, conducts systemic investigations and analyses, provides strategic policy direction for the office, leads the office's external relations with the public, the government and Parliament, and provides strategic and corporate leadership in the areas of financial management, internal audit and information management.
- The **Legal Services Branch** represents the Commissioner in court cases and provides legal advice on investigations, and legislative and administrative matters.
- The **Human Resources Branch** oversees all aspects of human resources management and provides advice to managers and employees on human resources issues.

# COMPLAINTS AND INVESTIGATIONS

Under the *Access to Information Act*, anyone who makes a request for information to a federal institution and is dissatisfied with the response or the way it was handled has the right to complain to us.

One common reason for complaints is the time it takes an institution to respond to a request. Federal institutions have 30 days to do so but they may extend that time for a limited number of reasons—for example, when they have to search a large number of records, consult other federal institutions or notify third parties—and they must notify requesters of these extensions within the initial 30 days. Requesters may file complaints about this notice, about the length of extensions or because they feel, generally, that the process is taking too long.

We receive complaints that fall into three broad categories:

## ADMINISTRATIVE COMPLAINTS

- Extensions: The institution extended the time it required to process the request.
- Delays: The institution failed to provide access to the information within the time limit set out in the Act.
- Fees: The fee the institution proposed to charge was unreasonable.
- Miscellaneous complaints, including the following:
  - Access to records: The institution did not give the requester an opportunity to examine the information.
  - Official language of choice: The institution did not provide the information in the requester's official language of choice.
  - Alternative format: The institution did not provide the information in an alternative format that a person with a sensory disability could use.
  - Other matters: This includes complaints about any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

## REFUSAL COMPLAINTS

- Exemptions: The institution withheld the records under specific provisions of the Act. For instance: the information was obtained in confidence from foreign governments; the information relates to the safety of individuals, national security or commercial interests; the records contain personal information; or the information will be published within the next 90 days.
- No records: The institution found no documents relevant to the request.
- Incomplete response: The institution did not provide all the information it was required to release that matched the request.

- Excluded information: The institution did not disclose information that is excluded from the Act, such as publications, library or museum material.
  - Information related to the Canadian Broadcasting Corporation's (CBC) journalistic, creative or programming activities is also excluded.[1] Information held by Atomic Energy of Canada Limited is excluded, except for information about its general administration and the operation of any nuclear facility.

## CABINET CONFIDENCE EXCLUSION COMPLAINTS

- Access to records refused: The institution did not disclose a document that contains a Cabinet confidence, which is excluded from the Act. The Commissioner may not review such records.

The Act requires that we investigate all the complaints we receive and that those investigations be thorough, unbiased and conducted in private. Although there is no deadline in the law for when we must complete our investigations, we strive to carry them out as quickly as possible.

The Commissioner has strong investigative powers. However, there are few incentives for institutions to comply with the Act, and only limited consequences for their not doing so. The Commissioner may not order a complaint to be resolved in a particular way, relying instead on persuasion to settle disputes or asking the Federal Court of Canada to review the case, when an institution does not follow a recommendation on disclosure of information.

1. At the time of writing this report, the CBC was of the view that the Information Commissioner does not have the right to review such records in the course of complaints investigations, and the matter was before the Federal Court of Canada. (See page 40 for more information on this case.)

# HIGHLIGHTS

Our sustained and ongoing efforts to ensure that federal institutions meet their obligations under the *Access to Information Act* and are accountable for their actions and decisions to the Canadian public bore fruit this year. We instilled a solution-oriented culture that relies on evidence-based analysis to develop the most effective remedies to well-defined issues.

## TAKING CRITICAL ACTION ON INVESTIGATIONS

Through concerted effort to significantly improve our investigative function (see **Chapter 1**), we closed more complaints than we have in any year in the past two decades, and we made the largest dent ever in our existing caseload. The number of cases we have had on file for more than two years continued to fall. We also reduced by nearly one third the average time it took us to conclude investigations into our more recent complaints.

### KEYS TO OUR SUCCESS

In September 2009, we drew up a comprehensive action plan to maximize our efficiency gains and provide more timely and effective response to complaints.*

**Building our capacity**

- We implemented an integrated human resources strategy.
- We staffed our investigative teams to full capacity.
- We hired experienced investigators on contract to work on our oldest and most complex cases.
- We developed an in-house program of targeted training.
- We placed renewed emphasis on our career development program.
- We developed, monitored and adjusted targets for investigators.

**Enhancing case management**

- We adopted a portfolio approach to investigations.
- We collaborated with complainants and institutions to resolve complaints and sought feedback on how best we could assist them.
- We dedicated a team to our longstanding cases.
- We closely monitored our progress on files and promptly raised issues of concern with senior institutional officials, when required.

**Auditing and adjusting our processes**

- We improved our intake processes.
- We simplified how we prioritize complaints.
- We streamlined our approach to the early resolution of straightforward complaints.
- We published practice directions that set out clear guidelines on aspects of our processes.

*http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx

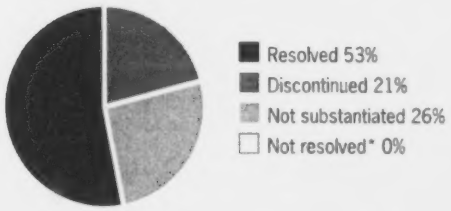
## SUMMARY OF CASELOAD, 2008–2009 AND 2009–2010

| | Requester-initiated complaints | | Commissioner-initiated complaints | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 |
| Complaints carried over from the previous year | 2,293 | 2,513 | 0 | 1 | 2,293 | 2,514 |
| New complaints | 2,018 | 1,653 | 1 | 36 | 2,019 | 1,689 |
| Complaints cancelled* | 28 | n/a | 0 | n/a | 28 | n/a |
| **Total complaints to investigate** | **4,283** | **4,166** | **1** | **37** | **4,284** | **4,203** |
| Complaints completed with findings | 1,118 | 1,516 | 0 | 34 | 1,118 | 1,550 |
| Complaints discontinued | 652 | 575 | 0 | 0 | 652 | 575 |
| **Total complaints closed** | **1,770** | **2,091** | **0** | **34** | **1,770** | **2,125** |
| Complaints pending at year-end | 2,513 | 2,075** | 1 | 3 | 2,514 | 2,078 |
| Report cards completed | | | 10 | 24 | | |

* We stopped using this category in June 2008; these 28 complaints were cancelled before that change was made.
**127 of these complaints are on hold awaiting the outcome of litigation.

## OUTCOME OF COMPLAINTS CLOSED IN 2009–2010, BY TYPE

### ADMINISTRATIVE COMPLAINTS (1,052)




***Delays***
Resolved: 71%; not substantiated: 5%; discontinued: 24%

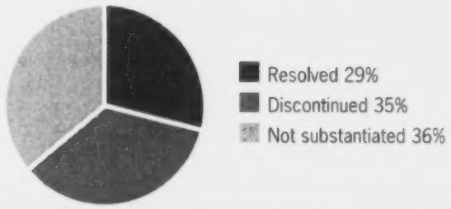
***Time extensions***
Resolved: 42%; not substantiated: 33%; discontinued: 25%

***Fees***
Resolved: 61%; not substantiated: 25%; discontinued: 14%

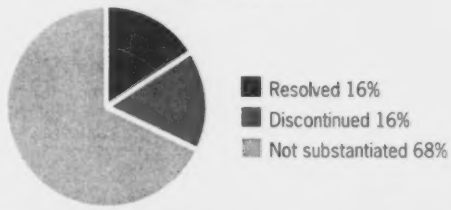
***Miscellaneous***
Resolved: 40%; not substantiated: 53%; discontinued: 7%

*One delay complaint was closed with a finding of well founded/not resolved

### REFUSAL COMPLAINTS (970)




### CABINET CONFIDENCE EXCLUSION COMPLAINTS (103)



## EFFECTIVELY INVESTIGATING TO ENSURE REQUESTERS' RIGHTS ARE RESPECTED

This year, we made full use of the investigative powers available to us under the *Access to Information Act*, and we did not hesitate to take strong action when required. We expressed our willingness to compel institutions to provide records required for our investigations. On a number of occasions, the Interim Information Commissioner sent formal recommendations to heads of institutions under section 37 of the Act. For the first time ever, she also referred a case to the Attorney General of Canada for review and possible prosecution. **Chapter 2** provides examples to illustrate these strategies in action.

## TAKING STOCK OF INSTITUTIONS NEW TO THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

We reviewed the experience of institutions that became subject to the Act in 2006 and 2007, under the *Federal Accountability Act* (see **Chapter 3**). The distinctive features of these organizations (which include Crown corporations and officers of Parliament), as well as their newness, brought challenges as they developed access to information expertise and implemented significant administrative and cultural changes to achieve compliance. This resulted in an 80 percent increase in complaints in 2007–2008. Our subsequent investigations have shown the impact of setting up an access to information function and gaining experience working with the Act, since 85 percent of the complaints completed with a finding were found to have merit.

## SHINING A LIGHT ON COMPLIANCE

The most recent edition of our report cards, which we have been producing since 1999, evaluated the performance of 24 institutions in their compliance with the *Access to Information Act* (see **Chapter 4**). Eleven institutions performed reasonably well, while 13 performed below average or worse. Our report also shed light on the widespread problem of delays and their negative impact on Canada's access to information regime. The report card process revealed two issues that directly contribute to such delays: consultations and the delegation of decision-making powers related to access.

## EXPLORING FUNDAMENTAL POINTS OF CANADIAN ACCESS LAW

This year, our work in the courts led to progress on several ongoing cases that have an impact on our access to information regime. As described in **Chapter 5**, we continue to seek access to records held within ministers' offices and the Privy Council Office, and we have begun a new case against the CBC to protect the reach of our investigative powers under the *Access to Information Act*. As always, we closely follow judicial reviews initiated by complainants, and we do not hesitate to become involved as needed.

## GETTING THE MESSAGE OUT ABOUT TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT

This year, we spread the message of the importance of access to information, proactive disclosure and open government through numerous activities (see **Chapter 6**):

- The Information Commissioner (in the persons of both the former Commissioner and the current Interim Commissioner) appeared five times before the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.
- We launched a new website that provides a broader range of functions to Canadians.
- Canada's 2009 Right to Know week celebrated the fundamental principles of freedom of information and featured prominent experts in the field.

## SETTING A GOOD EXAMPLE

As demonstrated in **Chapter 7**, we received considerably fewer access requests (34) this year than previously and the Information Commissioner ad hoc completed all the investigations into complaints against us. We accomplished all our IM/IT goals for this year, and we added and completed some new projects and advanced the start of others that still have to come to fruition. Of particular note was our success identifying and re-purposing existing tools from elsewhere within the government. Our efforts to improve our financial management practices and governance were recognized in 2009–2010. We received a clean audit from the Office of the Auditor General.

# 1. TAKING CRITICAL ACTION ON INVESTIGATIONS

Having already built a firm organizational foundation, we focused our energy, time and attention this year on our investigative function. We fully staffed our teams. We took significant corrective action to meet our targets for completing both recent and longstanding cases. Our success is evident in the decreasing size of our caseload and our more timely service to Canadians. And we have clear goals for continuing improvement.

This was a year of noteworthy achievements for the Office of the Information Commissioner in the area of investigations. We closed more complaints than we have in any year in the past two decades, and we made the largest dent ever in our caseload. The number of cases we have had on file for more than two years continued to fall. We also reduced by nearly one third the average time it took us to conclude investigations into our more recent complaints.

These successes were the direct results of our concerted effort to significantly improve our investigative function, based on detailed assessment of our caseload and the effectiveness of the processes we had introduced last year as part of our new business model.[1]

With more useful and accurate statistics and analysis in hand than ever before—the fruits of our plan to enhance our statistical reporting—we clearly saw that we needed to take focused measures to maximize our efficiency gains (see "Keys to our success," opposite and starting on page 13 for details). Our first priority was to hire and train new staff to bring our workforce up to full strength. We also honed our approach to managing cases and made crucial adjustments to our processes.

TABLE 1. SUMMARY OF CASELOAD, 2008–2009 AND 2009–2010

| | Requester-initiated complaints | | Commissioner-initiated complaints | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 |
| Complaints carried over from the previous year | 2,293 | 2,513 | 0 | 1 | 2,293 | 2,514 |
| New complaints | 2,018 | 1,653 | 1 | 36 | 2,019 | 1,689 |
| Complaints cancelled* | 28 | n/a | 0 | n/a | 28 | n/a |
| **Total complaints to investigate** | **4,283** | **4,166** | **1** | **37** | **4,284** | **4,203** |
| Complaints completed with findings | 1,118 | 1,516 | 0 | 34 | 1,118 | 1,550 |
| Complaints discontinued | 652 | 575 | 0 | 0 | 652 | 575 |
| **Total complaints closed** | **1,770** | **2,091** | **0** | **34** | **1,770** | **2,125** |
| Complaints pending at year-end | 2,513 | 2,075** | 1 | 3 | 2,514 | 2,078 |
| Report cards completed | | | 10 | 24 | | |

* We stopped using this category in June 2008; these 28 complaints were cancelled before that change was made.
**127 of these complaints are on hold awaiting the outcome of litigation.

1. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2008-2009_6.aspx

## BY THE NUMBERS

We closed 2,125 complaints this year (see Table 1). This is a 20 percent increase in completed cases from 2008–2009. With the exception of 1989–1990 (when we closed 3,011 files, three quarters of which were against one institution), this is the **highest number of cases we have closed in our 27-year history.**

We had 1,689 new complaints this year, including 36 that the Interim Commissioner initiated herself. Overall, this equals 330 fewer complaints than last year. This is the second year in a row that the number of new complaints has dropped since the spike in 2007–2008, which saw us receive 2,387 complaints. This jump was largely due to the 536 complaints we received about the Canadian Broadcasting Corporation.

The number of cases we had open decreased nearly every month (see Figure 1), continuing the downward trend that began in the summer of 2008. Overall for the year, our caseload decreased 17 percent (436 files), which is the **largest drop in our history.**

The drop in caseload includes a steady decrease in the number of longstanding complaints (dating from before April 1, 2008). As Figure 2 shows, we started the year with 1,105 of these files. By year-end, that number had shrunk to 387, a decrease of 65 percent. Overall, **since mid-November 2008, we have closed 76 percent of these cases.**

### CONTINUING IMPROVEMENT

In 2009–2010, we closed 21 percent of our most straightforward complaints within three months. With continuing improvement to the front end of our investigation process, our goal is to complete 85 percent of these complaints within that timeframe next year. To do so, we will solicit the cooperation of institutions, in particular Foreign Affairs and International Trade Canada, National Defence, Privy Council Office, the Canadian Broadcasting Corporation and Parks Canada. These institutions were responsible for 73 percent of the straightforward complaints that took longer than three months to wrap up this year.

### KEYS TO OUR SUCCESS

In September 2009, we drew up a comprehensive action plan to maximize our efficiency gains and provide more timely and effective response to complaints.*

**Building our capacity**

- We implemented an integrated human resources strategy.
- We staffed our investigative teams to full capacity.
- We hired experienced investigators on contract to work on our oldest and most complex cases.
- We developed an in-house program of targeted training.
- We placed renewed emphasis on our career development program.
- We developed, monitored and adjusted targets for investigators.

**Enhancing case management**

- We adopted a portfolio approach to investigations.
- We collaborated with complainants and institutions to resolve complaints and sought feedback on how best we could assist them.
- We dedicated a team to our longstanding cases.
- We closely monitored our progress on files and promptly raised issues of concern with senior institutional officials, when required.

**Auditing and adjusting our processes**

- We improved our intake processes.
- We simplified how we prioritize complaints.
- We streamlined our approach to the early resolution of straightforward complaints.
- We published practice directions that set out clear guidelines on aspects of our processes.

*http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx

FIGURE 1. NUMBER OF OPEN COMPLAINTS, 2009–2010

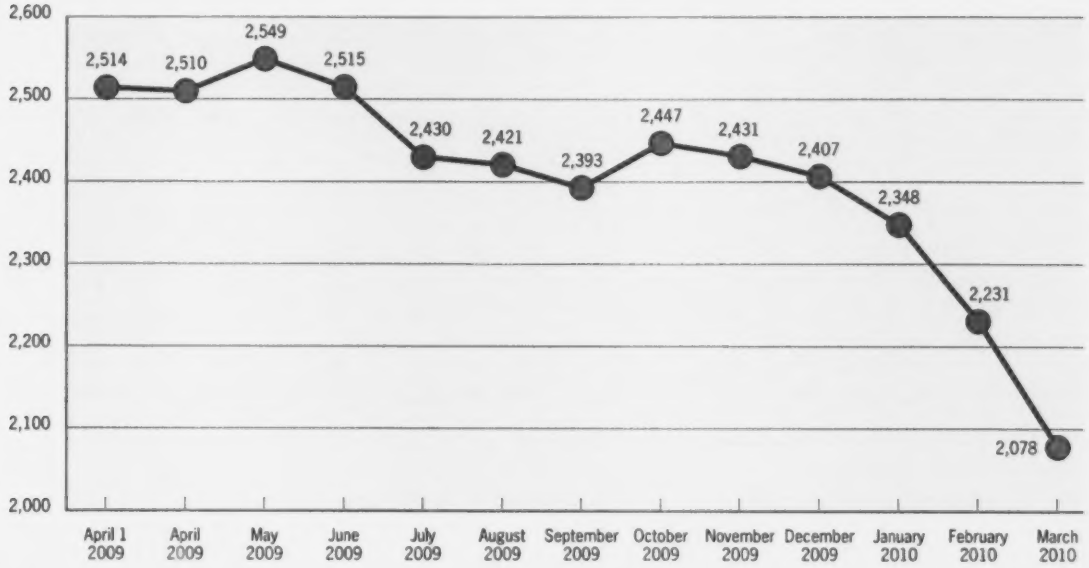
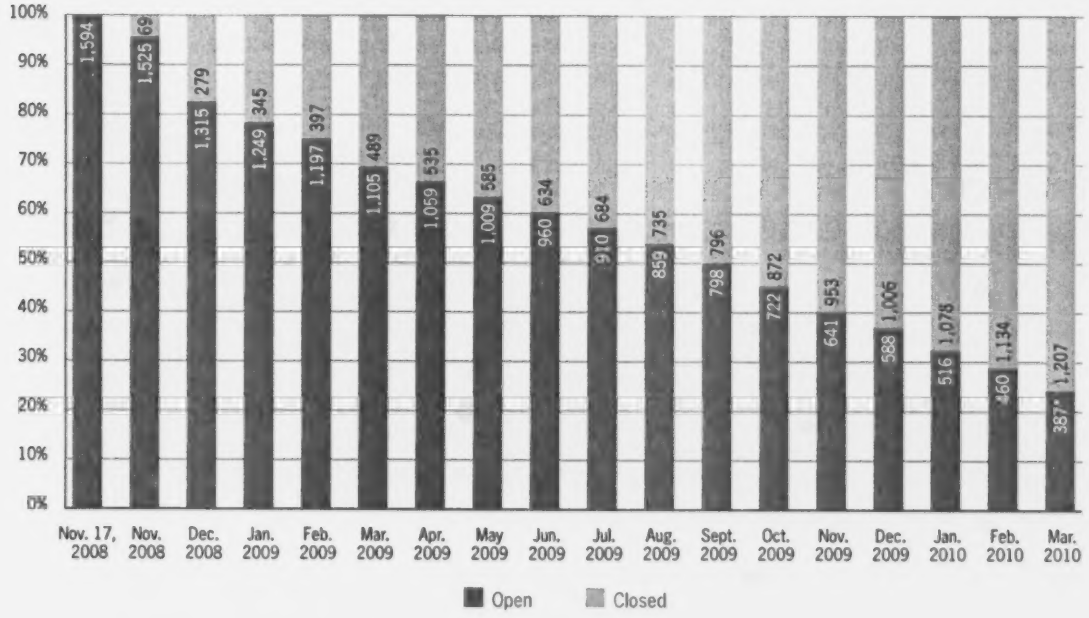



FIGURE 2. STATUS OF LONGSTANDING COMPLAINTS, NOVEMBER 2008 TO MARCH 2010




*21 of the cases remaining to be closed at March 31, 2010, are on hold awaiting the outcome of litigation.

Finally, **we reduced the overall average time it took to conclude investigations on our more recent complaints** (those dating from after April 1, 2008) from 343 days in 2008–2009 to 245 in 2009–2010 (a 29 percent decrease). We also concluded more investigations more quickly than the year before. For example, the number of complaints we closed in fewer than three months grew by 68 percent, while the number we concluded in three to six months increased by 44 percent (see Figure 3).

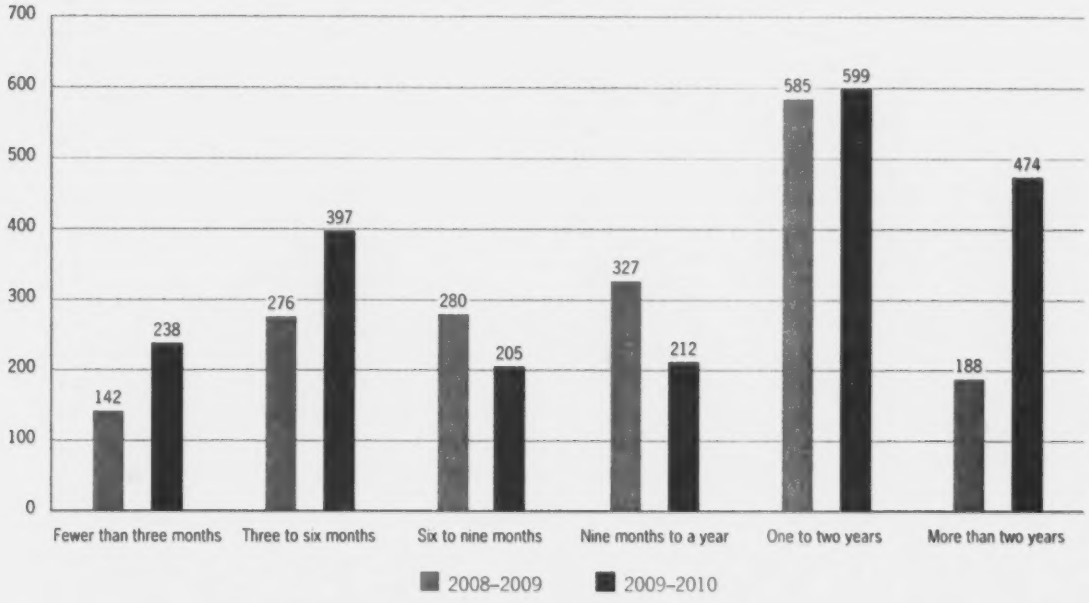
The average time it took to complete all complaints jumped from 401 days in 2008–2009 to 450 days in 2009–2010. The age of some of our longstanding complaints contributed to this increase. Since we are still carrying more than 100 cases that date from prior to 2007–2008 (see Table 2), our average turnaround time will continue to grow until we fully achieve the efficiencies possible with our process improvements. These include closing all the longstanding complaints and carrying over only 300 to 500 cases each year. We are committed to continuing to improve our methods and take other necessary measures to clear these older cases as soon as possible.

## KEYS TO OUR SUCCESS

### *Building our capacity*

A crucial prerequisite for success was having enough qualified employees to handle our caseload. Under our integrated human resources plan (see page 51), we had already begun to recruit and train new investigators. However, it became apparent this year that even with that increased capacity we were not going to meet our targets. Consequently, we directed more resources to our investigative teams, particularly the group working on our

FIGURE 3. TURNAROUND TIMES FOR COMPLAINTS CLOSED, 2008–2009 AND 2009–2010

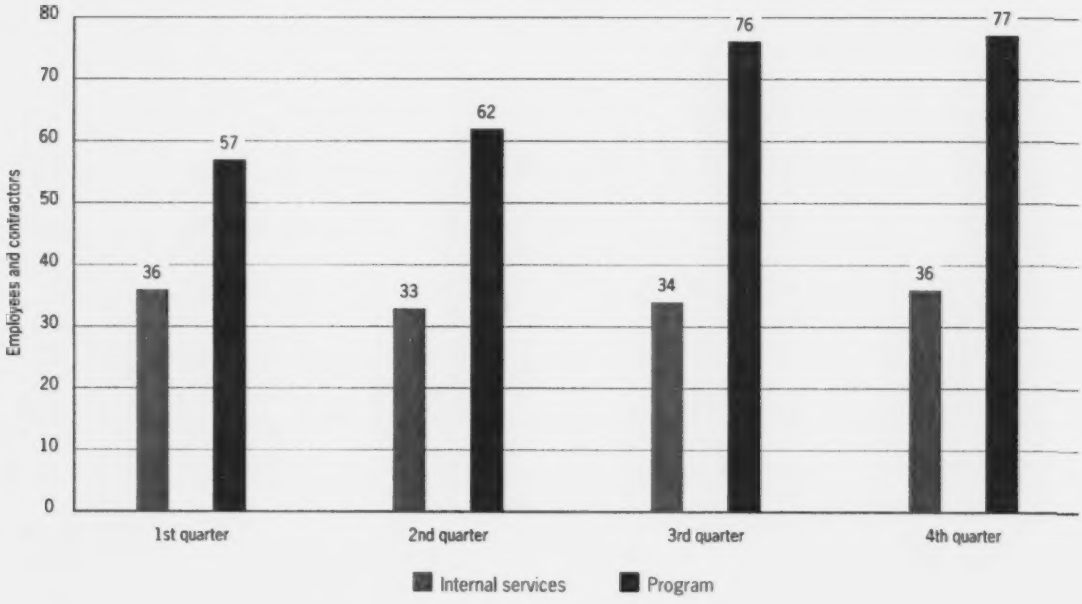



*Note: While the total number of complaints closed in 2009–2010 shown in Figure 3 (2,125: the sum of the figures above each bar) equals the total in Table 2, below, for 2009–2010, the categories in the figure and the table do not align. For example, a complaint that was registered in December 2007 and closed in April 2009 would appear in the "2007–2008" category in Table 2, but in the "One to two years" category in Figure 3, since it took 16 months to complete.*

E 2. AGE OF COMPLAINTS CLOSED IN 2009–2010 AND THE NUMBER THAT REMAIN TO BE CLOSED

| Year we registered the complaint | Number we closed in 2009–2010 | How many we have left to close |
|---|---|---|
| 2002–2003 | 1 | 1 |
| 2003–2004 | 4 | 3 |
| 2004–2005 | 17 | 10 |
| 2005–2006 | 33 | 23 |
| 2006–2007 | 151 | 66 |
| 2007–2008 | 512 | 284 |
| 2008–2009 | 796 | 613 |
| 2009–2010 | 611 | 1,078 |
| **Total** | **2,125** | **2,078** |

FIGURE 4. RESOURCES 2009–2010



longstanding cases. Overall, we hired 20 new people to work in the investigations area, and brought in 10 experienced investigators on contract to help complete our most complex cases. (See Figure 4.)

### CONTINUING IMPROVEMENT

We will continue to add to our in-house learning program for investigators. In particular, we will be enhancing the legal component of this training to ensure investigators are aware of the latest jurisprudence related to the *Access to Information Act* and how to work with some of the complex exemptions and exclusions in the legislation.

Beyond securing more investigative staff, we focused on providing our investigators with the support they needed to perform effectively. We placed experienced leaders at the head of each investigation team to mentor our many new employees. We introduced an in-house continuous learning program. In particular, we provided targeted training to help investigators stay current with developments in the field of access to information, recent court proceedings and best practices in carrying out investigations. These efforts to develop the skills and expertise of our workforce will help us retain staff, maintain our productivity and provide quality services.

We are also looking to the future to plan for changes in workload and circumstances by creating pools of qualified investigators to draw from when needed. We also placed renewed emphasis on our career development program for investigative staff to facilitate internal promotion. We also examined how to create mobility within the organization among existing resources. Moreover, we discussed with the Canada School of Public Service how to address the chronic shortage of qualified staff in the access to information field across government, in the context of public service renewal.

We introduced and clearly communicated targets for each of our investigation teams and for individual investigators. We ensured teams and individuals were meeting their assigned targets through weekly monitoring of both achievements and obstacles. This helped motivate our workforce, as we strove each month to wind up as many investigations as possible.

All employees received monthly statistical reports on our caseload. This facilitated collaboration and mutual support across the organization and, consequently, aided our efficiency. We also improved these reports to allow us to better forecast when and how to apply our investigative resources.

#### *Enhancing how we manage our cases*

We separated our caseload into recent and longstanding complaints and analyzed it accordingly to determine the best way to handle the various types of complaints we receive. Among other things, this allowed us to implement a portfolio approach to investigations. Our investigators now specialize in terms of types and topics of complaint, particular complainants and specific institutions. Using this approach, our investigators build working relationships with stakeholders, become well versed in the subject matter that complaints frequently address, and develop a better understanding of the specific circumstances leading up to complaints. This expertise contributes to our efficiency and helps us formulate better ways to respond to complaints and maximize compliance.

We stepped up our efforts to collaborate with institutions and encourage their cooperation during investigations. For example, we met with several deputy ministers and senior access officials during the report card process (see page 34) to better understand institutions' working environment and mandate, and to determine how best to collaborate to resolve complaints. We also discussed the number and type of administrative complaints they receive. Through these conversations, it became apparent that these complaints—about delays, fees and other administrative matters—are a drain on both our resources and theirs. (They account for

nearly half our caseload each year.) These meetings were a first step in working with institutions to significantly reduce the number of administrative complaints in the coming years. In fact, by understanding these complaints and the situations from which they arise, we can shed light on practices that can be improved in all institutions. We can also identify systemic problems that would benefit from broad-based solutions, involving central agencies and lawmakers (see page 34).

### CONTINUING IMPROVEMENT

We have begun a project to replace our case management software. This is a key tool our investigators use as they pursue their enquiries. A modern and efficient system will put more and better information at investigators' fingertips and allow them to manage their time and monitor the progress of their files.

We took a strategic approach to closing longstanding cases. We dedicated a team to completing these files. We fully staffed the team with experienced investigators to handle the remaining cases, which are complex, and gave them each a diverse selection of files to work on to keep their interest. We worked with complainants to prioritize their longstanding complaints. This allowed us to discontinue some files and complete those of most importance to complainants. We also collaborated with institutions that were the subject of these complaints to develop strategies for dealing with groups of files and to identify priorities.

***Auditing and adjusting our processes***

Of critical importance to our success was the audit we commissioned in the winter of 2009 of our Intake and Early Resolution Unit. This unit carries out key tasks at the front end of our investigative process. The audit shed light on the performance of the unit while it was still a pilot project, giving us a chance to immediately adjust our approach.[2]

- We created a dedicated group to handle all incoming correspondence when it became apparent that this task was diverting Intake group staff from their investigation-related responsibilities.
- By clarifying the duties of the members of the Intake group, we reduced by half the number of times a file has to change hands during the intake process.
- We issued a practice direction that confirms the 60-day deadline requesters have to file complaints, and sets out institutions' responsibilities for informing requesters of that timeframe. This has reduced the number of complaints we find to be invalid because they were filed late. The practice direction is available on our website.[3]
- We redesigned the complaint form to make it easier for complainants to send us, from the outset, all the information we need to validate complaints. This will help decrease the time it takes us to complete this step of the intake process. We posted the new form on our website.[4]
- We eliminated the point-rating system we used during our complaint triage process, since it proved to be too complex and cumbersome. We issued a practice direction that sets out the new approach; it is available on our website.[5]

2. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int_del-rep-rap-del.aspx#5
3. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_timeframe-complaint-atia-temps-plaintes-atia.aspx
4. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/lc-cj-logde-complaint-deposer-plainte.aspx
5. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx

Our most significant time savings came from reducing how long it took to receive from institutions the records we need to carry out our investigations and to prepare files for investigators. This step now takes 42 days on average instead of 90. To achieve this, we developed and published on our website a practice direction containing clear expectations that institutions must submit the records to us within 10 days of our request.[6] Since then, there has been considerable improvement in the turnaround from institutions, although we expect even faster responses in the future.

### CONTINUING IMPROVEMENT

Through more process improvements and other strategies, we plan to continue to reduce our caseload next year and close our oldest files. Ultimately, our goal is to have a manageable carry over of 300 to 500 cases each year by 2014–2015.

We also committed to taking immediate action when we encounter delay in receiving requested records. We have made it clear that we will not hesitate to use our formal powers under the *Access to Information Act* to collect records from an institution's premises, or to issue an order compelling the institution to produce the records. We have also begun meeting with access staff and senior officials of institutions about which we receive a large number of complaints to explain our investigation process and emphasize the importance of receiving records quickly.

## LOOKING AHEAD

Continuity in both action and purpose characterizes our priorities for 2010–2011. We will continue to monitor and adjust our investigation process to reap further benefits in efficiency and timeliness—particularly in light of the tight fiscal situation in our organization and across the government. In particular, we will monitor and evaluate the overall success of improvements related to staffing, timelines, productivity, monitoring and reporting. We will conduct performance assessments and reviews through internal audits.

In consultation with institutions and complainants, we will assess the effectiveness of our new online complaint form and our new intake procedures.

As our enhanced investigation process gains in experience and maturity, we will turn our attention to developing new strategies to deal with our most challenging cases, building on our in-depth knowledge of our caseload. We will also be in a good position to determine where next we need to focus our investigative and training efforts.

### CONTINUING IMPROVEMENT

We intend to publish new practice directions on various topics related to our investigation process and other aspects of how we deal with complaints. These will clearly communicate our expectations to complainants and institutions and also provide insight into how we do our work.

6. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv-inv_pd-dp_req-rec-inst-dem-doc-inst.aspx

NEW COMPLAINTS IN 2009–2010, BY INSTITUTION

| Institution | Number of complaints |
|---|---|
| 1. Canada Revenue Agency | 261 |
| 2. Foreign Affairs and International Trade Canada | 136 |
| 3. Canadian Broadcasting Corporation | 134 |
| 4. Transport Canada | 112 |
| 5. National Defence | 100 |
| 6. Privy Council Office | 84 |
| 7. Citizenship and Immigration Canada | 72 |
| 8. Royal Canadian Mounted Police | 68 |
| 9. Correctional Service of Canada | 53 |
| 10. Canada Border Services Agency | 43 |
| 11. Industry Canada | 43 |
| 12. Public Works and Government Services Canada | 43 |
| 13. Canadian Air Transport Security Authority | 41 |
| 14. Health Canada | 37 |
| 15. Canada Post Corporation | 35 |
| Other (66 institutions) | 427 |
| **Total** | **1,689** |

Of the nearly 1,700 complaints we received in 2009–2010, 75 percent were against 15 institutions. (More than 250 are subject to the Access to Information Act.) Eleven institutions, including the first nine above, have been among the top 15 for at least the last three years.

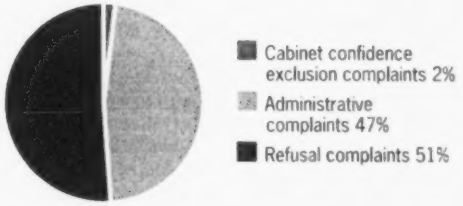
OUTCOME OF COMPLAINTS COMPLETED WITH FINDINGS IN 2009–2010, BY INSTITUTION

| Institution | Overall | With merit | Not substantiated |
|---|---|---|---|
| National Defence | 159 | 97 | 62 |
| Canadian Broadcasting Corporation | 158 | 126 | 32 |
| Royal Canadian Mounted Police | 127 | 50 | 77 |
| Privy Council Office | 115 | 47 | 68 |
| Foreign Affairs and International Trade Canada | 94 | 68 | 26 |
| Transport Canada | 92 | 41 | 51 |
| Canada Revenue Agency | 68 | 58 | 10 |
| Citizenship and Immigration Canada | 61 | 20 | 41 |
| Public Works and Government Services Canada | 45 | 20 | 25 |
| Fisheries and Oceans Canada | 45 | 18 | 27 |
| Correctional Service of Canada | 44 | 28 | 16 |
| Canada Border Services Agency | 43 | 25 | 18 |
| Health Canada | 42 | 37 | 5 |
| Canada Post Corporation | 37 | 21 | 16 |
| Department of Justice Canada | 34 | 9 | 25 |
| Other (66 institutions) | 386 | 193 | 193 |
| **Total** | **1,550** | **858** | **692** |

Overall, we found 55 percent of the complaints we completed in 2009–2010 to have merit and 45 percent to be not substantiated. This split is generally true each year. In contrast, the record for each institution varies. This reflects a variety of factors, such as the characteristics of each complaint, along with the proportions of administrative complaints and refusal complaints.

## TYPES OF NEW COMPLAINT, 2009–2010

### TYPES OF NEW COMPLAINT, 2009–2010

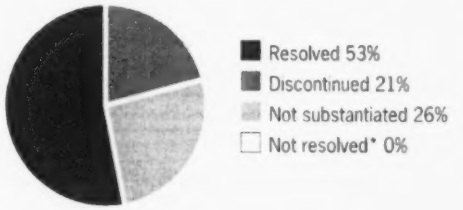



Our caseload was nearly evenly divided between administrative and refusal complaints (see page 5 for a description of these categories). The administrative category has recently gotten to be a smaller proportion of new complaints, decreasing from 58 percent in 2007–2008 to 47 percent this year.

Delay complaints and complaints about the time extensions institutions take to process requests account for more than three quarters of the administrative complaints. These complaints are of particular concern to us, since they represent instances of institutions essentially denying information to requesters by not responding to requests on time or by improperly applying the rules set out in the Act. (See also Chapter 4 and our special report, *Out of Time*, both of which focus on these types of complaint.)

## OUTCOME OF COMPLAINTS CLOSED IN 2009–2010, BY TYPE

### ADMINISTRATIVE COMPLAINTS (1,052)




***Delays***
Resolved: 71%; not substantiated: 5%; discontinued: 24%

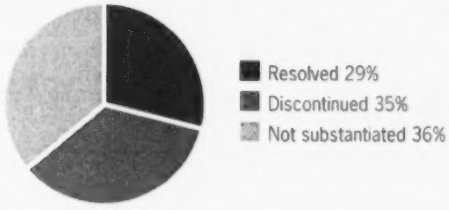
***Time extensions***
Resolved: 42%; not substantiated: 33%; discontinued: 25%

***Fees***
Resolved: 61%; not substantiated: 25%; discontinued: 14%

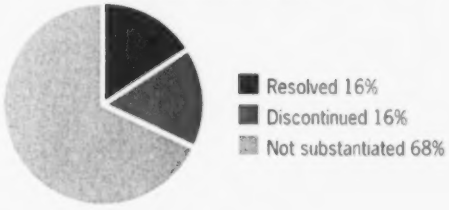
***Miscellaneous***
Resolved: 40%; not substantiated: 53%; discontinued: 7%

*One delay complaint was closed with a finding of well founded/not resolved

### REFUSAL COMPLAINTS (970)




### CABINET CONFIDENCE EXCLUSION COMPLAINTS (103)




We found a larger proportion of administrative complaints than any other type of complaint to have merit in 2009–2010. Within the administrative category, we resolved 71 percent of delay complaints and 42 percent of time extension complaints.

# 2. EFFECTIVELY INVESTIGATING TO ENSURE REQUESTERS' RIGHTS ARE RESPECTED

Access to information is essential to government transparency and accountability. It informs citizen participation and contributes to a healthy democracy. Through our developing expertise and streamlined approach, and by using the full range of tools we have available to us, we made effective interventions on behalf of citizens seeking information from the federal government. As a result, Canadians gained access to more—and more complete—information.

Our focus on investigations brought clarity to our approach. The analysis we performed of our caseload allowed us to develop administrative strategies to complete more investigations efficiently and effectively. Beyond this, however, we acknowledged that we had to make the best possible use of all the tools we have at our disposal to encourage institutions to live up to their obligations under the *Access to Information Act* and to take strong action when required. To that end, we made it clear that we would, if necessary, compel institutions to provide records to us. The Information Commissioner initiated a number of complaints and made formal recommendations to the heads of institutions, all in an effort to produce maximum compliance. This year also marked the first time ever that the Commissioner referred a case to the Attorney General of Canada for review and possible prosecution (see "Without a trace," page 22). At the same time, we also dedicated ourselves to collaborating with all stakeholders—complainants and institutions alike—to resolve access issues.

Below are some examples of noteworthy investigations we completed in 2009–2010 that feature both of these approaches.

## MAKING FULL USE OF OUR POWERS

We have strong investigative powers under the *Access to Information Act*, and we invoke them as needed when addressing complaints. For example, we may be required to compel an institution to provide the records we need to carry out a proper investigation—or at least remind it that we have the power to do so (see page 32 for an example of such a case). After arriving at a finding, we might be required to make a series of formal recommendations to the head of an institution regarding the complaint (see box, opposite). When we suspect serious legal wrongdoing, we also have the power to refer a case to the Attorney General of Canada for review and possible prosecution.

By using our full range of powers, we make effective interventions on behalf of requesters to ensure that institutions comply with the Act. For example, in four cases this year, the Commissioner had to issue a report of a well founded complaint with recommendations to the head of the institution concerned. As shown in the case summaries below, three of the four cases were ultimately resolved but one was not. (See also "Justification is required" and "Missed commitments" in Chapter 4.)

### *When a "hair scrunchie" is a state secret*

**Background**

National Defence received a request in July 2007 for a list of personal grooming items found in the possession of Afghan detainees, "such as combs, razors, cosmetics, hair scrunchies, etc." National Defence refused to release any information on the grounds that doing so would threaten national security (section 15), and in order to protect personal information (section 19). The requester then complained to us about this denial of access.

During the investigation, National Defence claimed another exemption related to protecting individuals' safety (section 17) as justification for withholding some information.

**Resolving the complaint**

We did not agree with National Defence's assessment of the risk to national security should the list be released. However, we did support its decision to withhold the detainees' names and assigned numbers, as well as the names of the Canadian Forces members identified on the list to protect their safety and that of their families. We also agreed that the detainees' names and assigned numbers were personal information.

The institution stood firm in its position to not release the grooming items. This left the Commissioner no choice but to issue a report to the Minister informing him that she considered the complaint to be well founded and recommended that National Defence release the grooming items. The institution accepted our recommendation. It released not only the list of grooming items but also the information relating to the military personnel, since it no longer considered such information to be a threat for these individuals.

**Lessons learned**

Several institutions apply the national security exemption with a broad brush. This should not be an institution's default response to requests that touch on national security issues (or even those only tangentially related). Institutions have a responsibility to exercise their discretion carefully, and to sever and release information that cannot be legitimately withheld under the Act. We will continue to challenge institutions' blanket use of the national security exemption.

### *Without commitment, nothing gets done*

This is the only complaint that we were not able to resolve this year.

**Background**

In February 2008, Industry Canada received a request for records related to a report posted on its website on the topic of music downloads and P2P file sharing on the purchase of music. Due to the scope of the request (it involved 1,300 pages), Industry Canada took a 150-day time extension to respond. However, Industry Canada missed the deadline for claiming this extension and, as a result, the extension was not valid. Moreover, even with the extra time, it failed to provide the requester with the records. Frustrated, the requester complained to us about the delay.

**Resolving the complaint**

By the time we got involved a year and a half later, we discovered that Industry Canada access officials had done very little to process the request. For example, they had not even begun the consultations that they had to carry out with other institutions and third parties.

Industry Canada also put the request on hold twice for short periods of time over holidays. The institution received permission from the requester to do this. Nonetheless, the Act does not recognize accommodating holidays as a valid reason to put requests on hold.

#### WHAT IS A SECTION 37 REPORT?

Although we successfully resolve most complaints by working with an institution's access to information coordinator and senior-level officials, there are situations when that is not possible. In such situations, the Commissioner may issue a report to the head of the institution under section 37 of the *Access to Information Act*, stating that the complaint is well founded. This report would contain the following information: the Commissioner's findings, specific recommendations to remedy the issue, and when appropriate, a specific timeframe within which she expects notice of any plan to implement her recommendations. The institution must then decide whether to accept her recommendations or not.

As part of our investigation, we asked Industry Canada to commit to a date when it could provide a response. Upon learning that this would be sometime in June 2010, we attempted to negotiate a more reasonable date, without success.

Finding this complaint to be well founded, the Commissioner issued a section 37 report to the Minister with three recommendations:

- that all the requested information not requiring consultation under the formal third-party notification process (sections 27 and 28) be disclosed by January 2010;
- that interim releases be made as soon as they were ready; and
- that the final response be provided to the requester by the end of February 2010.

Industry Canada replied that, if the consultation process went smoothly, it might be possible to complete the entire request by the end of February 2010. We were disappointed with this response. By not committing to a firm release date and indicating only the possibility of interim releases, we believed it to be inadequate and unreasonable under the circumstances. We found the complaint to be well founded and not resolved—an unfortunate outcome since, in the end, the institution did meet the final response deadline the Commissioner had recommended.

**Lessons learned**

Although the *Access to Information Act* allows institutions to claim time extensions under specific circumstances, they are of little value when the institution does not do the work required to respond to the request. In addition, these extensions must be claimed during the first 30 days after receiving the request. In failing on both counts, Industry Canada did not live up to its legislated duty to make every possible effort to provide timely access to requested information and, consequently, compromised the rights of the requester.

### *Without a trace*

**Background**

Media reports appeared in the press in the summer of 2008 concerning litigation related to a wrongful dismissal action filed in court against the National Gallery of Canada (NGC). Those reports, based on documents filed with the court, suggested that records were destroyed and/or individuals were counselled to destroy records that may have been responsive to an *Access to Information Act* request.

Section 67.1 of the Act makes it an offence to destroy, mutilate or alter a record, or direct, propose, counsel or cause any person in any manner to do such things with the intent to deny a right of access under this Act. A person who contravenes this section of the Act is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years or a fine not exceeding $10,000 or both; or an offence punishable on summary conviction and liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding $5,000 or to both.

In light of the serious nature of these allegations, the Information Commissioner initiated a complaint against the National Gallery of Canada, and we launched an investigation into the matter.

**Resolving the complaint**

The NGC cooperated fully with our investigation. We examined two issues. First and foremost, we looked at whether, in fact, records had been destroyed that related to an access request and whether some individuals had been counselled to destroy those records. Second, we looked at all the possible factors giving rise to those events, including corporate leadership, e-mail and access to information policies in place at the time of these events, and the availability of training for employees and senior management at the time of this incident.

It should be noted that upon learning of the incident involving the destruction of records, the NGC immediately took remedial action. In recognizing the seriousness of the incident, it adopted a number of measures to address deficiencies to ensure that similar incidents do not take place in the future. Since it adopted these measures before our investigation got underway, we did not make any specific recommendations. We did, however, make a number of observations in arriving at our findings.

Our investigation found as a fact that records responsive to the access to information request were destroyed and individuals were counselled to destroy records during the course of the processing of the request. While we found these to be the facts of the matter, we did not investigate nor did we make any findings regarding whether these actions were done "with intent to deny a right of access under [the] Act" as set out in section 67.1.

Our mandate is to conduct administrative investigations into federal institutions' compliance with the Act and to make findings of fact. We cannot conduct criminal investigations nor can we assign civil or criminal liability. That said, in conducting an investigation, we may uncover evidence of a possible commission of an offence which may lead us to refer the matter to the Attorney General of Canada as provided under the Act.

In this case, we did find evidence of an offence having been committed under section 67.1. As a result, the Information Commissioner has referred this matter to the Attorney General of Canada.

In finding this complaint to be well founded and resolved, we made the following observations to the NGC.

First, despite the existence of policies such as the "Computer equipment – E-mail – Internet Access – Electronic documents (2005)", we found that there was a general lack of computer use and e-mail training for the majority of non-information technology staff. This contributed to employees being unaware of both the proper use of e-mail, as well as their retention and disposal policies.

Second, we observed that at the time of the incident, employees had the ability to erase all traces of e-mails thereby enabling employees to permanently delete these records. Following the incident in question, the NGC disabled this function so that henceforth only certain employees in the Information Technology Branch would be able to perform this function.

Third, after the incident, the NGC amended its "Policies and Procedures: Computer equipment – E-mail – Internet Access – Electronic documents (Nov. 2008)", the "ATIP Policy (Nov. 2008)", and "E-mail Etiquette (Nov. 2008)" and made all such policies available on the Intranet. It also directed management to familiarize themselves with the policies, and directed management to educate employees of such policies. Furthermore these policies are now part of the orientation training presented to all new employees.

Finally, although some training was given to employees, we found that at the time of the incident, leadership and guidance from the corporate sector was lacking with regards to access to information and privacy (ATIP) training. Such training was not provided on a consistent basis to existing employees, nor was it offered in sufficient detail to new employees as part of their orientation. Also, the training for employees (particularly senior management) on such ATIP policies, and on the duties and responsibilities therein was lacking. There should have been continuous training on the subject, and mandatory training for any new employee. The policies and procedures in place concerning access to information and privacy were, likewise, deficient.

The NGC asked us to review its ATIP and e-mail usage policies. We will work with the NGC to clarify those policies outside the ambit of this investigation.

**Lessons learned**

It is the responsibility of institutions to fully train employees on its ATIP and information management policies and practices so that they know and understand their legal obligations under the Act. By not providing the knowledge and support, institutions run the risk of their staff making decisions that may lead to serious consequences when handling access to information requests.

### *Preventing fraud?*

**Background**

In 2004, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) received a request for a list of all uncashed cheques of more than $2,000 it had issued to corporations from 1996 to 2003. PWGSC responded that the information did not exist. It also claimed that the records did not need to be produced because their creation would unreasonably interfere with the operations of the institution. The requester complained about this response.

**Resolving the complaint**

When we asked how the production of the information would interfere with its operations, PWGSC decided that it would no longer rely on the argument of interference, and agreed to come up with an arrangement to extract the available data for a fee. In addition, the requester agreed to modify the original request for the information, starting in 1999.

An initial fee estimate of $12,480 ($6,930 to cover the time to access the institution's mainframe and $5,550 to cover the time to develop a program to retrieve the requested information) was sent to the requester, for which he paid a deposit of $6,240 in 2005. At that time, we found the estimate to be excessive and intervened. In response, PWGSC provided a revised estimate of $4,050 to the requester. More discussions were held regarding the amount of mainframe time being charged, resulting in a second revised estimate ($1,485 instead of $6,930).

After several consultations with other federal institutions, PWGSC disclosed some information to the requester on five different dates between December 2005 and July 2006. However, PWGSC exempted other information under the *Access to Information Act* for several reasons: international affairs (section 15), commission of an offence (subsection 16(2)), personal information (section 19), confidential third party information (section 20) and section 24, which references other laws that restrict disclosure.

We then began our investigation into whether PWGSC properly claimed these exemptions. While we agreed with PWGSC about some of the exemptions (personal information, third-party information, other restrictive disclosure provisions), the investigation turned out to be a lengthy one. We went back and forth several times with PWGSC as officials tried to demonstrate the harm that would probably result if the names and addresses of the corporate cheque recipients were disclosed. PWGSC maintained that release of the names and addresses, in combination with the information already disclosed to the requester (such as the amount of the cheques), would facilitate the commission of fraud against the Crown.

From the start, we accepted that, by having access to the payment reference numbers (PRN or cheque number), a fraudster could forge a cheque, cash it and never get caught. However, we were not convinced that this scenario would occur if the names of the payees and addresses were released. We asked PWGSC to provide real examples of fraud cases so that we might understand the process allegedly used by fraudsters. Unfortunately, the examples we received did not explain how those same fraudsters could bypass the security measures put in place by financial institutions.

Coincidentally, we found out that at least one provincial government was already releasing the same type of information, including the names of payees and the amounts of the cheques.

In assessing all the evidence, we concluded that PWGSC did not satisfy the "reasonable expectation of possible harm" test required to justify the commission of an offence exemption. The Commissioner issued a report to the Minister under section 37 of the Act that the complaint was well founded and recommended that the corporate names and addresses be released. She also recommended that, as a public interest issue, PWGSC contact the individual government institutions on whose behalf it issued cheques so that they make efforts at getting in touch with the payees of uncashed cheques.

The Minister accepted the Commissioner's recommendations and released the names and addresses of the recipients. The Minister also informed the Commissioner that PWGSC had taken action to reduce the number of uncashed cheques issued to individuals and corporations by advising the chief financial officers of all departments to address the situation.

**Lessons learned**

At first glance, it may seem logical that the disclosure of such information would create vulnerabilities for the Government of Canada. There is no doubt that there are real fraud cases involving government cheques that have been discovered by PWGSC. However, when an institution is unable to properly demonstrate how disclosure of information will result in probable harm to a particular interest, it must disclose the information.

### *Whose call is it?*

**Background**

Library and Archives Canada received a request for all records in a file concerning an individual involved in an important event in the early 20th century (the Halifax Explosion disaster in 1917). The institution refused to disclose certain records in this file, stating that it was still subject to solicitor-client privilege, as per section 23 of the *Access to Information Act*.

The requester complained to us about the denial of access.

**Resolving the complaint**

The requester is a professional historian and author in need of the requested information for an upcoming publication. As such we asked the institution if it would exercise its prerogative as client to waive solicitor-client privilege and release the records to the requester in the public interest.

We learned during the investigation that Library and Archives Canada consulted with the Department of Justice Canada, who confirmed that the requested information was still covered by solicitor-client privilege and recommended that it be withheld.

Based on that recommendation, Library and Archives Canada withheld the records. However, it did not consider disclosing the records in the public interest, as we had requested. We asked Library and Archives Canada again to carry out this assessment.

During a second consultation with the Department of Justice, Library and Archives Canada was advised that the documents in question were actually under the control of either Transport Canada or Fisheries and Oceans Canada, even years after the event to which they refer occurred. This effectively made one of these two institutions the actual "client" and, as such, responsible for exercising the required discretion.

Fisheries and Oceans Canada replied that the records were not under its control. Transport Canada reviewed the information and, after careful consideration, determined that it held no litigation value and waived the solicitor-client privilege. Library and Archives Canada subsequently released all records to the requester.

**Lessons learned**

Even though information may fall under the solicitor-client privilege, an institution still has the discretion to disclose it. Since the privilege belongs to the client and not the lawyer, the institution can decide to waive the privilege, particularly where there are no consequences or effect to be expected in disclosing the information.

## COLLABORATING FOR RESULTS

This year, we have committed to working *with* institutions to resolve complaints, and to provide them support and guidance when needed. In addition, our investigators have been routinely working with requesters to clarify and refine their complaints. They have also been negotiating with access to information staff on the best way to resolve issues in a timely manner.

The case summaries below highlight instances of such collaboration. (See also, "Proper assessment for proper fees," page 32.)

### *Learning the ropes (number 1)*

**Background**

The Saguenay Port Authority is a very small and geographically isolated institution that normally receives only a very few requests in a given year. Two years ago, it received ten requests within a very short period of time. Although the institution was able to respond in a timely fashion to the first four requests, it could not cope with six additional requests and four complaints resulting from its initial four responses. The requester then made several additional complaints to us.

**Resolving the complaint**

This investigation presented a number of issues that no amount of phoning and letter writing could resolve, including incomplete searches, improper fee estimates and the inappropriate application of exemptions. Moreover, the institution refused to give us access to the records we needed to investigate the complaints, saying that since they were held by its external legal counsel, the records were not under its control.

In an attempt to work with the institution to resolve the complaints, the investigator travelled to the institution's offices. During the course of the visit, the investigator successfully worked through the various outstanding issues with the institution's staff and the lawyer. By investing some time onsite to give their officials a crash course on the *Access to Information Act*, the institution's legal obligations

and our role in the process, we obtained the records that we needed to complete our investigation. In addition, the institution was left with a better understanding of what was required to comply with the Act. As a result, they responded to the requester (albeit two years after the first requests were made).

**Lessons learned**

This investigation highlights some of the challenges for small institutions in meeting their obligations under the *Access to Information Act*, while having to comply with other legal obligations and respond to competing interests. These institutions may lack knowledge of the Act and have little experience and limited resources for handling access requests, since this is usually an add-on to their other responsibilities. They should be aware of and rely on the resources that are available to them. For example, they can turn to the Treasury Board of Canada Secretariat for guidance on access policies and guidelines, network with other small institutions in similar circumstances (such as other port authorities), or engage the services of access to information experts for advice and assistance on processing requests. When complaints are involved, we stand ready to assist small institutions in gaining more knowledge of their legal obligations so that they are better prepared to respond to future requests. The bottom line, though, is that they must accept and meet their responsibilities under the Act. To do otherwise has a serious and negative impact on the public's right of access.

### *Learning the ropes (number 2)*

**Background**

The Toronto Port Authority (TPA) received a request for detailed records related to employee expenditures. The TPA provided the requester with a fee assessment of $750 and asked for 75 percent of it to be paid up front. The institution also offered to send the requester summary documents related to the request for only $10. The requester persisted in the original request, however, and promptly paid the fees. He nevertheless complained to us because he believed the fees to be excessive.

**Resolving the complaint**

During the course of our investigation, we discovered that there were other significant problems with how the TPA processed the request, beyond the fee assessment.

First, the institution was late in advising the requester that it would need a 30-day time extension to process the request. Second, it seriously miscalculated the amount of time it would actually take to process the request. In the end, it was nearly a year after the extended due date that the institution was able to provide the requested records.

Our investigator, through discussions with both the TPA and the complainant, was able to broker an arrangement whereby the institution agreed to refund the fees paid and waive the remaining fees owed. In addition, both the CEO and legal counsel apologized to the requester for their processing errors and promised an immediate release of certain documents. The institution committed to a final release date, and promised regular interim releases as information was processed.

**Lessons learned**

The TPA is another example of a small organization facing challenges in responding to access requests. As in the case of the Saguenay Port Authority, this institution does not receive many requests in any given year and has limited experience and resources for handling them. The TPA's decisions in this case were a consequence of that inexperience and had a negative impact on the requester's right of access. However, the TPA's willingness to work with us and take corrective action puts it in good stead for the future and sets a good example for other institutions to follow.

## DUTY TO ASSIST

Institutions have a legislated duty to make every effort to help requesters with their access to information requests. We work with institutions to ensure they are living up to that commitment, and provide guidance when such efforts fall short.

### *Application fee times three*

**Background**

The Correctional Service of Canada (CSC) received a request that listed three distinct items. Since they were part of one request, the requester paid a single $5 application fee.

After splitting the request into three separate requests, however, CSC asked the requester to pay two more application fees. He strongly disagreed, stating that he had submitted a single request and should pay only one fee.

In response, the institution processed one item on the request and placed the other two on hold until the requester paid the two additional charges. The requester complained to us.

**Resolving the complaint**

Our investigation revealed that CSC does indeed have an internal policy regarding splitting multiple items on a single request. The intent of the policy is to ensure that requesters can take full advantage of the five non-chargeable processing hours allowed for each request, as set out in the *Access to Information Act*.

In this case, by splitting the request into three, CSC was attempting to provide the requester with 15 free processing hours (five per item), which would significantly reduce the total fees the requester would have to pay.

Unfortunately, CSC access staff failed to explain any of this to the requester or to get his agreement to proceed as they did. Although the institution's intentions were good, we believe that by not informing the requester, it failed to fulfill its obligation to provide the best service possible.

As a result of our intervention, CSC revised its position and processed the remaining two items under the original request.

**Lessons learned**

Apart from the $5 application fee per request, the *Access to Information Act* is silent as to how many items can be included in one request. Administratively, institutions may deal with requests in the manner they see fit. However, they cannot charge a requester additional fees without the requester's consent. To fulfill their duty to assist obligations, institutions should make every reasonable effort to assist a requester to ensure access rights are respected.

### *No need to reinvent the wheel*

**Background**

Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT) received a request for a list of the occupants of the Government of Canada Official Guest House over two years.

DFAIT refused to provide this information, contending that the only way to do so would be to create a record from various sources of information, since the list didn't exist. DFAIT also claimed that there was no system that could perform such a task. The requester complained to us about DFAIT's refusal.

**Resolving the complaint**

We pointed out to DFAIT officials that if various sources contained information that was responsive to the request, and if those sources could produce machine-readable records, then under subsection 4(3) of the *Access to Information Act*, DFAIT was legally obliged to produce the information.

To address DFAIT's alleged difficulty in producing a single record from various sources, we advised that it simply print the related records and then disclose only what the requester wanted. Following our advice, DFAIT was able to collect the required information and provide it to the requester. This is a vast improvement over their original response, in which officials claimed such efforts were simply not possible.

**Lessons learned**

Information pertaining to a request may not necessarily exist in a single record, yet may still be accessible via other sources under the control of the institution. It is the institution's obligation under the Act—and, indeed, under the legislated duty to assist—to take the necessary steps to provide access to that information.

### *Decide now or pay later*

**Background**

A requester submitted two requests to Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT) that officials deemed to be "larger than normal." As a result, they asked the requester to narrow the scope of both requests. However, they failed to inform the requester of the amount of fees that would be required to process such large requests.

The requester declined the offer to re-scope the request, and DFAIT subsequently provided the requester with fee estimates totalling more than $16,600, half of which was payable in advance. In response to such large fee assessments, the requester asked the institution to re-scope his requests, as originally suggested. DFAIT refused, stating that its policy is that, after a requester declines to re-scope a request, it will not accept any changes to the request once it has issued the fee assessment. The requester complained to us about DFAIT's handling of his request.

**Resolving the complaint**

DFAIT maintained throughout the investigation that its policy met its duty to assist obligations. We did not agree. In our view, DFAIT was deliberately flouting its responsibilities, since its policy did not allow "every reasonable effort to assist the person in connection with the request" (subsection 4(2.1)). Consequently, we suggested that DFAIT revise its position, which it did and allowed the requester to re-scope his requests.

**Lessons learned**

Institutions can process a request in any manner they see fit, under the rubric of the legislation. They do not, however, have the right to implement policies that contravene provisions of the legislation. Institutions have an obligation to assist requesters throughout the processing of the request, including informing them of any amount required to be paid before access is given (which DFAIT failed to do in this case).

## PROACTIVE DISCLOSURE

Under proactive disclosure policies, institutions make information available to the public as a matter of course, without the public having to resort to the *Access to Information Act* to get it. Indeed, a fundamental principle of the Act is that it complements and does not replace existing means to obtain federal government information. Proactive disclosure is a fundamental aspect of freedom of information and open government, and we strongly encourage institutions to consider its value.

### *Keep it accessible*

**Background**

Industry Canada received a request from a journalist, seeking an electronic copy of the most recent version of the online database maintained by the Lobbyist Registration Branch. He would use this data in the context of Computer Assisted Reporting (CAR), a form of journalism whereby reporters sift through spreadsheets and databases looking for newsworthy stories.

Industry Canada responded it did not have to release the requested information, since it was already contained in the database and available to anyone with Internet access (paragraph 68(a)).

The requester complained to us, pointing out that the database's search function limited his ability to obtain this information in a format useful for CAR. As such, he was unable to truly access the information.

**Resolving the complaint**

In an early attempt to resolve the complaint, we suggested that Industry Canada try to provide the requested information in the format required. Instead, officials offered to train the requester on the use of the database, but this never happened. In addition, although the institution updated and modernized the database during the course of our investigation, the required information remained difficult to retrieve online.

At this point, we intervened and organized a meeting with the requester and the Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, who had become the new custodian of this complaint. In this meeting, the requester clearly indicated what information he wished to obtain. The institution agreed to extract the raw data and provided it to the requester at significant cost.

**Lessons learned**

When government institutions make their databases available to the public, regular software updates become essential, so the published data remains truly accessible and retrievable, based on the public's needs. Moreover, institutions should not impose a method or format that may not be conducive to either regular or more computer savvy users. Open government principles include proactive disclosure and the practice of providing data to the public in reusable form based on open standards and formats.

# 3. TAKING STOCK OF INSTITUTIONS NEW TO THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

The challenges of institutions who became subject to the *Access to Information Act* in recent years—including our office—came to the fore this year, in both investigations and legal proceedings. Solutions for dealing with those challenges also became apparent, however, as we collaborated with institutions.

The 70 or so institutions that became subject to the *Access to Information Act* in 2006 and 2007 under the *Federal Accountability Act* have now had a few years of experience working with the legislation as they respond to access requests and complaints. These institutions include Crown corporations (such as the Canadian Broadcasting Corporation [CBC], Canada Post and Via Rail), various foundations and agencies, and officers of Parliament (such the Auditor General of Canada, the Privacy Commissioner of Canada, and our own office). The distinctive features of these organizations, as well as their newness, presented challenges as they developed access to information expertise and implemented significant administrative and cultural changes to achieve compliance.

As Table 1 indicates, we have received complaints against about one quarter of the new institutions since 2007. More than 80 percent of the complaints were against the CBC, largely involving one requester. Eighty-five percent of the

TABLE 1. COMPLAINTS RECEIVED AND COMPLETED, 2007–2010

| Institution | New complaints | Closed | Discontinued | With merit | Not substantiated |
|---|---|---|---|---|---|
| Canadian Broadcasting Corporation | 889 | 576 | 18* | 498 | 60 |
| Canada Post Corporation | 116 | 75 | 6 | 49 | 20 |
| Atomic Energy of Canada Limited | 32 | 27 | 0 | 24 | 3 |
| Office of the Information Commissioner (complaints investigated by the Information Commissioner ad hoc) | 24 | 24 | 4** | 6 | 14 |
| National Arts Centre | 10 | 9 | 1 | 3 | 5 |
| Office of the Auditor General | 10 | 3 | 2*** | 0 | 1 |
| Office of the Privacy Commissioner | 8 | 7 | 1 | 2 | 4 |
| VIA Rail | 6 | 3 | 2 | 0 | 4 |
| Canada Eldor Inc. | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Canadian Wheat Board | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Elections Canada | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Export Development Canada | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Others (7 institutions) | 11 | 9 | 3 | 3 | 3 |
| **Total** | **1,095** | **716** | **37** | **580** | **99** |

* Including one complaint that was cancelled before the investigation began.

** Including two complaints that were cancelled before the investigation began and two that the complainant withdrew after the investigation began.

*** Including one complaint that was cancelled before the investigation began.

complaints completed with a finding were found to have merit. For our part, requesters filed all but one of the 24 complaints against us in 2007–2008 and 2008–2009. We have not been subject to a complaint since August 2009.

## COLLABORATIVE STRATEGIES

Throughout our investigations, we significantly stepped up our collaborative efforts to better understand the challenges that new institutions face when applying the *Access to Information Act*. Beyond our desire to resolve these complaints efficiently, we also wanted to help institutions prevent such issues from reoccurring. To this end, we regularly offered our expertise and advice when needed, and built strong working relationships between all stakeholders to help address their special circumstances.

For example, the former Information Commissioner met with senior officials of the larger of the new institutions during their first year of processing access requests to explain their duty to assist obligations and our role in investigating complaints, and to learn more about the obstacles that they were facing. This year, we also implemented a portfolio approach, grouping some complaints by institution and topic to give our investigators a clearer understanding of an institution's business.

We established links and relationships with new institutions, and adapted to their reality in recognizing that Crown corporations and officers of Parliament function differently than other institutions. For example, the Act provides that the Auditor General of Canada shall not disclose to a requester information that it gathers or creates in the course of conducting an audit or examination (section 16.1). This exemption applies to both ongoing and completed audits or examinations. In recognizing the volume and class nature of the information involved, and to gain efficiencies in our investigations, we established a protocol with the Auditor General of Canada whereby we may review the information on its site to satisfy ourselves that the exemption has been properly applied.

During our work with new institutions we also learned of some best practices. For example, Via Rail demonstrated that it sees complying with the Act as part of its everyday business practice. Upon becoming subject to the Act, Via Rail immediately posted on its website, as a service to the public, instructions on how to make an access to information request.

## DEVELOPING EXPERIENCE WITH NEW AND EXISTING PROVISIONS

When the new institutions became subject to the Act, they were required to navigate new legislation and learn what information they must disclose as well as justify the reasons for applying exemptions and exclusions to withhold information. On top of this, additional exemptions were created to protect some of their specific interests, such as the economic interests of Canada Post and Via Rail, and audits conducted by the Auditor General of Canada.

When we became subject to the Act, section 16.1 became particularly relevant, due to the nature of our work and the kinds of records that are under our control. Section 16.1 is a mandatory exemption protecting the confidentiality of the investigative process. We cannot reasonably conduct an investigation into a complaint without full access to all pertinent information, even information that may be considered sensitive or private. By erecting a strong wall of confidentiality around our work that is bolstered by mandatory exemptions, the Act provides us access to vital material without compromising any of the stakeholders involved.

But what happens after the investigation has closed? What remains confidential and exempted from release, should a requester seek access to that investigation's records? As a new institution negotiating a new exemption without any jurisprudence to guide us, we experienced some challenges in answering such questions appropriately.

Our initial efforts to address the complexity of these issues resulted in several complaints made against our office. Learning from our decisions and the independent feedback we received from the Information Commissioner ad hoc, our office set out to develop a sound approach to meeting our

duty to assist obligations while maintaining the confidentiality of our investigations. We put a new policy in place that sets clear rules for working with section 16.1, and administrative practices that balance the needs of all stakeholders involved—requesters, institutions and ourselves.

Subsequently, we received only a small number of complaints about our application of section 16.1. Upon investigation, the Information Commissioner ad hoc found them to be not substantiated. It is worth noting that the process of receiving feedback from the Information Commissioner ad hoc and then subsequently improving our practices confirms the value of this independent oversight. We agree with the Information Commissioner ad hoc that it should be formalized in the legislation. (See page 52.)

Our experience mirrors challenges that other new institutions have faced. For example, section 68.1 is a new provision that specifically excludes CBC's journalistic, creative and programming information. As such, CBC began to regularly apply section 68.1 exclusions when responding to requests, resulting in a large number of complaints.

We have not been able to investigate these complaints because there is a difference of opinion between us and the CBC about the implications of this exclusion in our investigations. As reported in Chapter 5, we are currently before the courts because the CBC has refused to provide us with records that we subpoenaed related to complaints. Without the benefit of reviewing the information alleged to be excluded, we cannot assess whether the CBC was correct in its initial decision to withhold records respondent to the original requests. In light of this legal proceeding, we have had to place around 120 refusal complaints on hold.

Atomic Energy of Canada Limited (AECL) also has a provision particular to it. Section 68.2 excludes from the Act information that is not related to AECL's general administration or to the operation of a nuclear facility. AECL has been the subject of two complaints about how it has applied this exemption. During our investigations, AECL has cooperated fully in providing us information that it had excluded from an access request under section 68.2. This cooperation has allowed us to proceed with our investigation without unnecessary delays.

## NOTEWORTHY INVESTIGATIONS

Our investigations into complaints against the CBC have been instructive in terms of the challenges new institutions have faced as well as breaking new ground on applying new provisions in the Act. The following summarize three such investigations.

### *Justification is required*

#### Background

Overwhelmed by a large volume of requests, the CBC began to automatically exempt all records containing certain internal accounting codes and certain credit card numbers. To do so, it claimed the exemption that protects any information that might facilitate the commission of an offence (subsection 16(2)). The requester complained to us about the CBC's use of this provision in several requests.

#### Resolving the complaint

Since the onus falls on institutions to prove the applicability of an exemption, we requested a detailed rationale for each instance the CBC applied the exemption.

In the course of doing so, the CBC's access to information officials conceded that, in order to commit an offence using the internal codes, a breakdown of accounting controls would have to happen at several levels within the institution itself. After this re-evaluation, the CBC released the records, which were previously exempted, to the requester.

As for the corporate credit card numbers, we agreed with the institution that the release of information could facilitate the commission of an offence. As such, this information remained withheld.

#### Lessons learned

When deciding to withhold information under the Act, institutions must assess and demonstrate how disclosure of the requested information would result in probable harm to the particular interest it has identified. When it cannot demonstrate the harm, it must disclose the information.

### *Proper assessment for proper fees*

**Background**

The *Access to Information Act* allows institutions to charge fees for every hour (after the first five hours) they reasonably need to search for records and prepare them for release.

The CBC received 68 requests and assessed that the resulting processing fees would total several thousand dollars. The requester complained to us, stating that he considered the fees to be excessive. The requester also suggested that the CBC might be using the large fees as a general deterrent to requesters.

**Resolving the complaint**

To evaluate whether the CBC properly estimated the fees, we asked them to provide a detailed justification for each request. The CBC did so and we worked closely with officials there to assess each one.

We found that most of the fees were, in fact, unjustifiably high, in some instances due to mistakes made by inexperienced access staff. However, we found no evidence that the CBC was using excessive fees as a way to deter requesters.

As a result of our investigation, the CBC re-assessed the excessive fees and ended up processing many requests for free.

**Lessons learned**

Institutions are responsible for providing their staff with appropriate advice and training on calculating processing fees, particularly if they are large and out of the ordinary. Institutions must also be able to adequately justify any fees that are out of the ordinary. In this case, a more diligent approach to the assessment of fees on the part of the CBC would have resulted in a better service to the public and fewer complaints to our office.

In addition, we recognize that the fee scheme in the Access to Information Regulations, which dates back to the 1980s, needs to be revisited to reflect the electronic-based environment in which all institutions work and to address the discrepancies in how the regulations are applied. This will likely reduce the number of fee complaints we receive each year. (They accounted for four percent of new complaints in 2009–2010.) We will pursue this issue with the Treasury Board of Canada Secretariat.

### *Missed commitments*

**Background**

This is a follow-up to a case that we originally reported two years ago and again in last year's annual report.[1]

A person submitted hundreds of access requests to the CBC in the first few months that it became subject to the *Access to Information Act*. He then made hundreds of complaints to us when the institution failed to respond on time.

Although we found the bulk of these delay complaints to have merit, we agreed to the CBC's undertaking to respond to the remaining requests within one year. We understood that the institution was overwhelmed by requests and dealing with a heavy workload.

We monitored CBC's progress as it worked to meet the April 1, 2009, deadline for more than 260 outstanding requests. Unfortunately, the CBC failed to respond to 32 of these requests by that deadline. Consequently, the Commissioner initiated a complaint for each of the outstanding requests.

**Resolving the complaint**

In order to investigate these complaints, we had to ask the CBC for additional documentation. Given the delays in processing these requests up to that point, we also informed the CBC that we would exercise our formal powers to compel it to produce the responsive records, if required. In response, CBC sent us all of the information we requested (processing files) but not the responsive records at issue.

1. See 2007–2008 annual report: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2007-2008_8.aspx; and 2008–2009 annual report: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2008-2009_12.aspx

The CBC responded to all of the outstanding requests between April 3 and May 28, 2009, before it became necessary to issue the order for production of records. We found the complaints to be valid and resolved.

It is our view that the institution might not have responded to these requests as soon as it did, had it not been for strong action on our part—initiating our own complaints and then expressing our willingness to issue an order for the production of records—and the requester's—taking the CBC to court. (For a summary of that proceeding, see page 40.)

**Lessons learned**

While we acknowledge that the CBC has been working under difficult circumstances, we expected that the institution would fully meet its commitment to respond to all the requests in the year provided. In its breach of not only the provisions but also the spirit of the *Access to Information Act*, the CBC clearly did not respect the rights of the requester. This case also raises the broader question of whether the Act needs to be reformed to allow institutions to take time extensions for responding to multiple and simultaneous requests from a single requester. This was one of the amendments we proposed in our 2009 legislative reform package.[2]

## LOOKING AHEAD

Working with these institutions to overcome their obstacles gave us invaluable insight into broad-based issues that may be affecting institutional performance across the entire access to information system. As such, our experience resolving these cases has directly informed our ongoing systemic investigations into compliance. For example, next year we will be producing report cards on new institutions. For more information, see Chapter 4.

2 See recommendation 12 here:
http://www.oic-ci.gc.ca/eng/pa-ap-atia_reform_2009-march_2009-strengthening_the_access_to_information_act_to_meet_todays_imperatives.aspx

# 4. SHINING A LIGHT ON COMPLIANCE

Our report cards highlighted both success stories and compliance concerns at individual institutions, and shed light on system-wide problems, gaining attention in Parliament. Our systemic investigations complement this work by giving us greater in-depth knowledge of widespread problems that have wide-ranging effects.

## REPORT CARDS: ASSESSING INSTITUTIONAL PERFORMANCE

The most recent edition of our report cards, which we have been producing since 1999, looked at compliance with the *Access to Information Act* by 24 institutions.[1] This is the most institutions we have ever looked at in one year.

This group, which includes nine institutions that we assessed last year, accounts for 88 percent of all the access requests submitted to the federal government in 2008–2009 (the year we were looking at). We produced a fact-based assessment of institutional compliance linked to a series of recommendations for improvement.

Eleven institutions performed reasonably well. Among this group, Citizenship and Immigration Canada, the Department of Justice Canada, Canada Border Services Agency and Public Works and Government Services Canada deserve special praise for their consistency in good performance or their significant improvement over last year. Thirteen institutions performed below average or worse (see Table 1). We found that the Foreign Affairs and International Trade Canada performed so poorly compared to last year that we assigned it a red alert rating.

The point of the report cards, however, is not to point fingers and ostracize institutions. Rather, we set out to shed light on issues that need to be addressed to ensure improvement across the entire access to information system.

Through the report card process, we confirmed the continued presence and detrimental impact of the system-wide issues identified in the 2007–2008 special report.[2] These include the inappropriate use of time extensions and the increase in time-consuming consultations among institutions—particularly consultations that are mandatory under Treasury Board of Canada policy. We also uncovered a significant obstacle to timely access to information: the flawed or ill-enforced delegation of authority for access to information decisions within institutions.

With these facts in hand, we framed recommendations for individual institutions, tailored to their circumstances, and for the system administrator—Treasury Board of Canada Secretariat. These recommendations set out specific measures these organizations must take to resolve the problem of delays and other issues of compliance with the *Access to Information Act*.

We tabled the report cards and our assessment of systemic issues in a special report to Parliament on April 13, 2010.[3]

1. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx

2. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008_5.aspx

3. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx

## OUR COMMITMENTS

In the special report to Parliament we released in February 2009, we committed to taking follow-up actions in three areas to ensure that we are doing our part to support the access to information system.[4] We met those commitments in 2009–2010, as follows.

### *New categories describe outcomes of complaints*

The terms we have used to describe the outcomes of our investigations have varied over the years. The general principle behind them all, however, has been whether the complaints were well founded, as per section 37 of the *Access to Information Act*.

Feedback we received from complainants and institutions over the years led us to review and reconsider the disposition categories. Access officials said that the terminology we were using gave a misleading impression of institutions' conduct in some cases. For example, there was only one category—"resolved"—to cover a wide range of problems, from institutions missing just a few pages of records in a release to incorrectly denying access to records outright.

In light of this feedback, we committed to reviewing the current categories and proposing amendments as required. We consulted with access to information coordinators in March 2009 and with the public in March 2010, and sought the input of investigators. The four new categories we developed are simpler, more accurate and follow the terminology used in the law: well founded (with three-sub-categories), not well founded, discontinued and settled. More information about these categories is available on our website.[5]

### *Releasing information under the Act*

A key principle of the *Access to Information Act* is that institutions should release as much information to requesters as possible. However, measuring whether this is happening is challenging. We committed to designing a method for doing so.

Starting in April 2010, we will routinely capture data in investigation files to track the overall degree of disclosure subsequent to complaints.

### *Three-year plan for report cards*

In July 2009, we launched our three-year plan to bolster our report cards as part of our effort to get to the root causes of delays in the federal access to information system.[6]

The plan takes an integrated approach to compliance assessment, marrying institutional performance reviews with a systemic investigation into time extensions and whether interference with the access process—political or otherwise—causes delays or unduly restricts the release of information to requesters.

We carried out all the promised activities of year one of the plan in 2009–2010:

- We followed up on the action plans promised by the 10 institutions we surveyed last year.
- We increased our report card sample to include all institutions for which we received at least five delay-related complaints in 2008–2009.
- We added several new measurements to paint a better picture of each institution's performance.
- We gave institutions the opportunity to explain the underlying reasons for their performance results.
- We let institutions comment on a draft version of their report card, and we published these responses.
- We laid the groundwork for our systemic investigation.

Each year, we will review the plan and adjust it as required.

### *New commitments*

In our most recent special report, we made four new commitments:

- to publish a practice direction on the time extensions institutions take to process access requests;
- to develop a template for institutions to use when notifying us of those extensions, possibly by electronic means;

4. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008_10.aspx

5. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/what-is-new-quoi-de-neuf_2010_3.aspx

6. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_3_yrs_plan.aspx

- to publish a practice direction on the procedure for notifying us of these extensions; and
- to assign an official to review and assess the notices we receive, based on the information institutions provide about the use and length of extensions, and to carry out any follow-up actions.[7]

We will report on our work to meet these commitments in next year's annual report.

## SYSTEMIC INVESTIGATIONS

Systemic investigations are a key component of our three-year plan, since they complement the report cards and allow us to look more deeply into the issues those institutional assessments reveal.

We laid the groundwork this year for our systemic investigation into time extensions that we had announced in last year's special report to Parliament.[8] We also expanded the scope of this self-initiated investigation to look at whether interference with the access process—political or otherwise—causes delays or unduly restricts the release of

TABLE 1. 2008–2009 REPORT CARD RATINGS

| Institution | Rating | Letter grade | Overall performance rating |
|---|---|---|---|
| Department of Justice Canada | 5 | A | Outstanding |
| Citizenship and Immigration Canada | 5 | A | Outstanding |
| Public Works and Government Services Canada | 4.5 | B | Above average |
| Canada Border Services Agency | 4.5 | B | Above average |
| Industry Canada | 4 | B | Above average |
| Public Safety Canada | 3.5 | C | Average |
| Royal Canadian Mounted Police | 3 | C | Average |
| Fisheries and Oceans Canada | 3 | C | Average |
| Indian and Northern Affairs Canada | 3 | C | Average |
| Human Resources and Skills Development Canada | 3 | C | Average |
| Transport Canada | 2.5 | D | Below average |
| Canada Revenue Agency | 2.5 | D | Below average |
| Canadian Security Intelligence Service | 2 | D | Below average |
| National Defence | 2.5 | D | Below average |
| Health Canada | 2 | D | Below average |
| Canadian Food Inspection Agency | 2 | D | Below average |
| Privy Council Office | 2 | D | Below average |
| Canadian International Development Agency | 1 | F | Unsatisfactory |
| Correctional Service of Canada | 1 | F | Unsatisfactory |
| Canadian Heritage | 1 | F | Unsatisfactory |
| Natural Resources Canada | 1 | F | Unsatisfactory |
| Environment Canada | 1 | F | Unsatisfactory |
| Foreign Affairs and International Trade Canada | 0 | Off chart | Red alert |
| Telefilm Canada | n/a | n/a | n/a |

7. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009_6.aspx

8. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008_6.aspx

information to requesters. This was a result of oral information given during the report card process and complaints we received.

The report card process also clearly showed that two issues should be of particular concern to us during this investigation. The first is how consultations that institutions must have on certain issues, among each other and with third parties (here and, particularly, abroad, including with foreign governments) contribute to delays. The second is institutions' delegation orders—that is, how decision making on access files is shared among senior officials and whether this slows down the processing of access requests or results in a reduction in disclosure that is contrary to the Act. With regard to consultations, we must find out the details of the process. We will look at practices in key institutions with whom other institutions must consult. Delays in these institutions result in a bottleneck across government.

## LOOKING AHEAD

In 2010–2011, we will implement year two of the three-year plan.[9] We will apply our report card process to a sample of institutions that became subject to the *Access to Information Act* in 2006 and 2007. We will be among the institutions in this group, and we are designing a method to allow for an independent assessment of our own compliance with the *Access to Information Act*. (For information on our access to information and privacy activities in 2009–2010, see page 49.)

With regard to our systemic investigations, we are beginning to review the data we have in our possession; specifically, our extensive investigation files and the notices that institutions regularly send us about the extensions they take. We will further analyze the use and duration of time extensions, while looking into their root causes and impact.

In 2010–2011, we will also collect data from a select group of institutions and perform a comparative analysis of how other countries deal with the issue of international consultations.

9. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_3_yrs_plan.aspx

# 5. EXPLORING FUNDAMENTAL POINTS OF CANADIAN ACCESS LAW

Our work in the courts led to progress on several ongoing and new cases that touch on important areas of access to information law. These proceedings and our participation in them highlight the importance we place on developing access to information jurisprudence and standing up for the sound application of the law.

A fundamental principle of the *Access to Information Act* is that decisions on disclosure should be reviewed independently of government. The first level of review is by the Office of the Information Commissioner through our investigation process; the second level of review is by the Federal Court, after we complete our investigation. The latter is only in relation to access refusals.

Court proceedings under the Act may be instigated in the following situations:

- When we conclude that a complaint is substantiated and we make a formal recommendation to disclose records that the institution does not follow, we may, with the complainant's consent, seek judicial review by the Federal Court of the institution's refusal.
- The complainant, upon receiving our report of the investigation, can apply for a judicial review of the institution's refusal.

The Act also provides a mechanism by which a third party can apply for a judicial review of an institution's decision to disclose information that the third party wishes to be withheld.

We may also be involved in other types of proceedings:

- We may seek leave to intervene in matters that relate to access to information.
- We may defend the Commissioner's jurisdiction or powers.

This year, we participated in several court proceedings, summarized below.

## CONTROL OF RECORDS

*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, (A-378-08); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, (A-379-08); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the RCMP)*, (A-413-08); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Transport)*, (A-380-08)

2009 FCA 175 (May 27, 2009), 2009 FCA 181 (May 29, 2009) (Justices Richard, Sexton, Sharlow)

After lengthy investigations into refusals to provide access by National Defence, Transport Canada, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Privy Council Office of agendas of the Prime Minister, agendas of a Minister and minutes and documents about meetings, the Information Commissioner applied to the Federal Court for a review of the departments' decisions.

Following the Federal Court decision, there were several appeals. The Federal Court of Appeal dismissed the Information Commissioner's appeals but supported the Attorney General's. We subsequently sought and were granted leave to appeal the decisions to the Supreme Court of Canada.

### *Background*

A detailed summary of these cases can be found in our 2008–2009 annual report.[1]

These cases revolved around the following questions:

1. **The control issue.** Are records in a Minister's office (including the Prime Minister's Office) "under the control" of a government institution?
2. **Are ministers considered "officers"?** Does the term "officers," as found in the exception to the definition of "personal information" set out in the *Privacy Act*, include ministers?

### *Summary of the Federal Court decision*

**1. The control issue.**

The Federal Court decided that ministers' offices are distinct entities from the departments over which ministers preside and do not constitute "government institutions" within the meaning of the *Access to Information Act*. The court acknowledged that while ministers and the prime minister are the *head* of their respective departments, they are not *part* of them.

To establish whether records located in a minister's office were under the control of an institution, the Federal Court set out the following test:

1. Does the content of the records relate to a departmental matter?
2. Do the circumstances in which the documents came into being show that the deputy minister or other senior officials in the department could request and obtain a copy of that document to deal with that subject matter? In other words, does a senior official, other than the minister, have some power of direction or command over the document, even if it is only on a partial, transient or *de facto* basis?

Only if the answer to both these questions is "yes" would the court consider the records in question to be under the control of the institution.

**2. Are ministers considered "officers"?**

On the applicability of the exemption for personal information, the court found that ministers are public officers as defined in the *Interpretation Act* and the *Financial Administration Act*, and therefore "officers" for the purposes of the *Privacy Act*. As such, they could not rely on the "personal information" exemption for information relating to their duties and functions in the administration of their departments.

The Information Commissioner appealed the Federal Court's decision on the control issue. The Attorney General brought a cross-appeal, arguing that ministers were not "officers" and, as such, section 19(1) did apply.

### *Issues, findings and reasons*

**1. The control issue.**

The Federal Court of Appeal dismissed the Information Commissioner's appeals. The judges upheld the conclusion that government institutions did not include the office of the minister who presides over them.

While acknowledging the force of the legal argument that the head of a government institution is, as a matter of common sense and in accordance with the ordinary meaning of the words, a part of that government institution, the court stated that "it appears to us that the *Access to Information Act* was drafted on the basis of a well understood convention that the Prime Minister's office is an institution of government that is separate from the Privy Council Office, and that the offices of Ministers are institutions of government that are separate from the departments over which the Ministers preside."

The Federal Court of Appeal agreed with the two questions that the Federal Court had proposed to determine which records in a minister's office were nonetheless under the control of a government institution. The Court acknowledged that the second question could invite speculation, but stated that it could also be answered by drawing reasonable inferences from the evidence, which the Federal Court did.

1. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2008-2009_18.aspx

**2. Are ministers considered "officers"?**
The Federal Court of Appeal allowed the Attorney General's cross-appeal.

The appeal judges found that the Federal Court had erred in law in importing into the *Privacy Act* the definitions of "public officer" from statutes dealing with different subjects that use the term in a different context (i.e. the *Financial Administration Act* and the *Interpretation Act*).

The court found that since the *Privacy Act* and *Access to Information Act* were "drafted on the basis of a well understood convention that the Prime Minister's office is an institution of government that is separate from the PCO," then "if Parliament had intended the Prime Minister to be treated as an 'officer' of the PCO for the purposes of the *Privacy Act*, it would have said so expressly." The Federal Court of Appeal was also of the view that "it would be inconsistent with the intention of Parliament to interpret the *Privacy Act* in a way that would include the Prime Minister within the scope of the phrase 'officer of a government institution'."

### *Future actions*

On December 17, 2009, the Information Commissioner was granted leave to appeal the Federal Court of Appeal's decisions to the Supreme Court of Canada. The tentative date for the hearing is October 7, 2010.

## PRODUCTION OF RECORDS

*The Canadian Broadcasting Corporation v. The Information Commissioner of Canada* (T-1552-09)

### *Background*

We launched investigations into numerous complaints regarding CBC's application of section 68.1 of the *Access to Information Act*. This section provides that the Act "does not apply to any information that is under the control of the Canadian Broadcasting Corporation that relates to its journalistic, creative or programming activities, other than information that relates to its general administration."

During the course of our investigations, we insisted that the CBC produce records related to these complaints. In response, the CBC re-iterated that section 68.1 excludes records from the operation of the Act and claimed that we did not have the legal authority to access these documents.

On September 16, 2009, we served Mr. Hubert T. Lacroix, the President of the CBC, with an Order of Production requiring that he produce, or cause to be produced, these specific records. On that same day, the CBC applied for a judicial review challenging our authority to compel the production of records.

### *Issues*

Does the Information Commissioner have the authority to independently review records that are requested under the *Access to Information Act* but that the CBC claims are not subject to the right of access?

### *Future actions*

The parties have filed their affidavit materials and completed their cross-examinations. The parties have filed their written arguments in this case. The CBC filed a request for a hearing date on April 23, 2010.

## LARGE VOLUME OF REQUESTS

*Statham v. Canadian Broadcasting Corporation* (T-782-08), 2009 FC 1028, October 13, 2009 (Justice de Montigny)

### *Background*

Within its first three months of being subject to the *Access to Information Act*, the CBC received approximately 400 requests from David Statham. Overwhelmed by a large volume of requests, the CBC was unable to respond to these requests on time. In addition, it did not claim time extensions within the 30-day deadline set out in the Act.

For a detailed description of the ensuing complaints and the result of our investigations, see page 32, "Missed Commitments."

The requester filed an application for judicial review and asked the Federal Court to do the following:

- order the President of the CBC to disclose documents requested under the Act that had not yet been disclosed at the time of the application for review;
- declare that the CBC had acted unreasonably in failing to respond to requests in accordance with the provisions of the Act; and
- award costs on a solicitor-client basis.

In order to strike out inaccurate statements of fact that the applicant had filed, the Information Commissioner was added as a respondent in the proceeding.

By the time the Federal Court heard the application for review, the CBC had responded to all of the outstanding access requests.

### *Issues, findings and reasons*

The application was dismissed based on the following:

**Is the application for review moot?**
Because the CBC had responded to all of the outstanding requests by the time of the hearing, Justice de Montigny noted that the case had been rendered moot. Nonetheless, Justice de Montigny stated that he would hear the case on the grounds that the applicant had raised issues of interest to other potential litigation that the courts had never addressed before.

**Can a deemed refusal be "cured" by a commitment date recommended by the Office of the Information Commissioner of Canada and agreed to by a government institution?**
Justice de Montigny made it clear that a federal institution such as the CBC cannot cure or suspend a deemed refusal. However, he went on to find that a deemed refusal can effectively be "cured" when the Office of the Information Commissioner issues a recommendation setting a new time frame within which an institution is to respond to an access request:

> This is not to say, however, that the deemed refusal cannot be cured. It is then for the Information Commissioner, having received a complaint from the person who has been refused access, to investigate the matter and to make a report.

According to Justice de Montigny, when the Information Commissioner has issued a recommendation that an institution respond by a certain date, the fact that an institution has failed to abide by section 9 of the Act (and is therefore deemed to have refused access) is "no longer applicable."

**Does the court have any jurisdiction to hear an application for review in relation to a deemed refusal under section 41 before the expiration of a time limit recommended by the Office of the Information Commissioner?**
According to Justice de Montigny, a section 41 proceeding in relation to a deemed refusal cannot be brought until the expiration of a time limit set by the Information Commissioner in his or her recommendations.

**Does the court have any jurisdiction under section 41 to entertain an application when there is no genuine and continued claim of refusal?**
Justice de Montigny cited with approval a line of Federal Court cases in which the Court held that it did not have jurisdiction under the Act to entertain an application when, at the time of the hearing, there was no genuine and continuing access refusal. The judge went on to suggest that even while the CBC was in a deemed refusal position, there was no genuine and continuing claim of refusal (which would give rise to the Court's jurisdiction in the section 41 application) because of its undertaking to respond within the time frame endorsed by the Office of the Information Commissioner.

**Does the court have jurisdiction in a proceeding initiated under section 41 to render declaratory judgment in the absence of a continued and genuine refusal?**
Justice de Montigny cited with approval case law in which a refusal of access is a condition precedent for declaratory relief (or other relief) in a section 41 proceeding because the remedial powers under section 49 or section 50 of the Act only arise where the Court finds a refusal to disclose a record. On this basis, Justice de Montigny stated, "I am further of the opinion that this Court has no jurisdiction to make a declaratory judgment reprimanding the behaviour of an institution."

### *Future actions*

On November 12, 2009, Mr. Statham appealed the Federal Court's decision. Both the CBC and the Information Commissioner are parties in this appeal (A-458-09).

## FREEDOM OF EXPRESSION

*Ontario (Ministry of Public Safety and Security) et al. v. Criminal Lawyers' Association* (Docket 32172), Supreme Court of Canada, December 11, 2008. On appeal from the Ontario Court of Appeal, 207 ONCA 392

This case involves an appeal of an Ontario Court of Appeal decision over the following issues:

- Does a provision in Ontario's freedom of information legislation infringe on the right to freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- Because the public interest override does not extend to information exempted on the grounds of solicitor-client privilege or law enforcement, does this provision offend the constitutional principle of democracy?

The OIC was an intervener in the case.

The Supreme Court of Canada has not yet rendered its decision. See the 2008–2009 annual report for a summary of the case.[2]

## NATIONAL SECURITY

*Kitson v. Canada (Minister of National Defence)* (T-680-08), 2009 FC 1000, October 2, 2009 (Chief Justice Lutfy)

### *Background*

National Defence received a request for information contained in reports generated by the Canadian Forces deployed to Afghanistan during Operation Medusa. Specifically, the requester sought the disclosure of the following:

- the number of prisoners taken hostage by Canadian troops in Afghanistan;
- the prisoners' physical location after capture; and
- the prisoners' current location.

In response, National Defence disclosed some of the information requested, but only after redacting the records under section 15 of the *Access to Information Act*, which protects information related to international affairs and national defence.

The requester complained to us about these redactions. As a result of our investigation, we determined that National Defence had applied section 15 properly.

The requester applied to the Federal Court for a judicial review.

### *Issues, findings and reasons*

**Did National Defence properly invoke the section 15 exemption?**

The Federal Court found that National Defence had correctly applied the section 15 exemption.

In this case, the redacted information comprised detailed information about significant incidents that was communicated through the Canadian Forces chain of command to the Chief of the Defence Staff and Deputy Minister of National Defence.

After reviewing the information in question, Chief Justice Lutfy concluded that "there is no doubt in my mind that the documents identified by National Defence come within the s. 15 exemption" and that "the disclosure of the requested information in 2007 could have been of assistance to the enemy of the [Canadian Forces] in Afghanistan, could have caused harm to members of the [Canadian Forces] and others in that country and could reasonably have been expected to be injurious to the defence of Canada or its allies within the meaning of s. 15 of the Act". According to the Chief Justice, the "determination made in 2007 by National Defence not to disclose this information was made on reasonable grounds" and "there is no further information in issue which could reasonably have been severed within the meaning of section 25 of the Act."

**Do sections 52(2)(a), 52(2)(b) and 52(3) infringe or deny the applicant's rights or freedoms guaranteed by section 2(b) of the Charter?**

When section 15 exemptions are the subject of a judicial review, paragraph 52(2)(a) of the *Access to Information Act* requires that any hearings be held *in camera* (in private). In addition, subsection 52(3) gives the institution the right to make representations *ex parte*—that is, with no other parties to the review present.

During the private hearing, the court examined National Defence's confidential material to determine what could be delivered to the applicant. As a result, the applicant received much of the material, with the exception of the redacted information in issue, and a few paragraphs.

2. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2008-2009_19.aspx

In this case, one hearing was conducted publicly in order to receive oral submissions from both parties. National Defence did not request that the hearing be conducted *in camera*, nor did the court direct that the hearing take place in private. No specific mention was made of the redacted information during this public hearing.

Chief Justice Lutfy remarked that "the Court's encouragement of the openness principle was inconsistent with the mandatory provisions of s. 52(2)(a)."

To remedy this, Chief Justice Lutfy "read down" paragraph 52(2)(a) so that *in camera* hearings are only mandatory when *ex parte* submissions mandated by section 52(3) have been made. "Reading down" is the act of ignoring words in legislation so that it complies with the Charter.

In reading down paragraph 52(2)(a), Chief Justice Lutfy relied on the Supreme Court of Canada's decision in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2002] 4 S.C.R 3. In that case, the Court found that it is not "open to a judge to conduct a hearing in open court in direct contravention to the requirements of the statute ... . Unless the mandatory requirement is found to be unconstitutional and the section is 'read down' as a constitutional remedy, it cannot otherwise be interpreted to bypass its mandatory nature."

Expanding on the *Ruby* decision, Chief Justice Lutfy also decided that paragraph 52(2)(b) should be read down to apply only to *ex parte* submissions. He pointed out that this reading down "is not intended to affect in any manner the right of the government institution to request that the *ex parte* hearings be heard and determined in the National Capital Region."

The application for judicial review was dismissed.

## DETERMINING PRIVILEGE

*Blank v. Canada (Minister of Justice)* (T-1577-08), 2009 FC 1221, November 30, 2009 (Justice de Montigny)

### *Background*

Mr. Blank made a request to the Department of Justice Canada for access to all of its communications concerning offences with which he had been charged at one time. Even after he narrowed his request, the Department of Justice advised the requester that there were 20 boxes of records in the file, and that it would take 200 hours to search through them. The requester agreed to pay the resulting processing fees.

The Department of Justice failed to respond to the access request within the statutory time limit of 30 days. The requester filed a complaint with us about that delay.

After further consultations and a review of the records, the Department of Justice released 10 pages. For the information withheld from these pages, the institution claimed section 21(1) and section 23 exemptions. Section 23 protects information that is subject to solicitor-client privilege.

Upon the delivery of these pages, we considered the delay complaint resolved. However, we believed that the Department of Justice could have processed the request within the statutory time limit. We also expressed concern about the discrepancies between the number of boxes of records related to the request and the number of pages that were finally released.

Unsatisfied with the information he received, the requester made a second complaint alleging that the Department of Justice failed to identify *all* the documents pertinent to his request, and that it did not properly apply the claimed exemptions.

Our investigation into this second complaint resulted in the release of an additional 174 pages of information. However, some information remained withheld under section 19(1) and section 23 exemptions.

After additional reviews, consultations and taking into account the outcome of a related court case, the Department of Justice eventually provided approximately 800 pages. The institution continued to withhold certain information, claiming the solicitor-client privilege exemption.

We investigated the second complaint and found that these exemptions had been properly applied. The requester filed an application for judicial review.

### *Issues, findings and reasons*

The application for judicial review was dismissed on the following grounds.

**Did the Department of Justice properly apply the section 23 exemption to the records at issue? Did the Department of Justice waive its right to the privilege?**

Relying on the Supreme Court of Canada decision in *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, 2006 SCC 39, [2006] 2 S.C.R. 319, Justice de Montigny explained the difference between *legal advice privilege* and *litigation privilege*:

*Legal advice privilege* is absolute and indefinite in duration. It applies when the communication is between solicitor and client, and it entails the seeking or giving of legal advice that is intended to be confidential by the parties.

*Litigation privilege* expires with the litigation of which it was born. It applies when the communication in question was prepared or obtained for the "dominant purpose" of litigation or reasonably anticipated litigation.

Justice de Montigny also reiterated the Supreme Court's comment that there "is often a potential for overlap of legal advice privilege and litigation privilege in the litigation context," such that certain documents might remain protected by legal advice privilege even though the litigation privilege has expired.

Justice de Montigny determined that all the documents in question in this case are protected by legal advice privilege under section 23, since "they all pertain to the giving or seeking of legal advice that was intended to be confidential by both parties." Justice de Montigny also noted that the Information Commissioner had made similar findings regarding privilege.

The applicant argued that the Department of Justice had waived its right to claim solicitor-client privilege on the basis of representations made by counsel for the Crown at the criminal proceedings. After reviewing the transcripts, Justice de Montigny found that the "representations can in no way be assimilated to an explicit or even an implicit waiver of the documents" withheld by the Department of Justice.

Justice de Montigny also rejected the applicant's assertion that "once a document has been obtained in the context of another Access request, the privilege that may attach to it must be taken to have been waived for all intent and purposes." He found that "a document sometimes take its colour from the context in which it is found" and that "the wording of the Access request must also be taken into consideration." According to Justice de Montigny "it is at least conceivable that a specific document may be found to be releasable in one Access request and not releasable in another, without there being improper use of the discretion conferred by section 23 of the Act."

It was for these very reasons that Justice de Montigny stated that the Department of Justice "did not have the obligation to cross-reference all the documents released as a result of other Access requests filed by the applicant with the documents considered in the Access request underlying the case" before him. According to Justice de Montigny, "each Access request must be treated as a discrete and self-contained exercise, to be performed with due consideration of the language used in the request and its focus".

**Did the Department of Justice comply with the order to provide particulars for the documents that are claimed to be exempted or irrelevant?**
The Department of Justice was ordered by the court to provide the applicant with certain particulars regarding the documents that it claimed were exempt or irrelevant to his request. Justice de Montigny concluded that the Department of Justice complied with the order, since the particulars were provided. Justice de Montigny pointed out that this should have been dealt with by way of a motion before the hearing.

**Did the Department of Justice fail to locate and process all of the pertinent records and was this deliberate?**
The applicant argued that the Department of Justice deliberately failed to locate and process all of the records relevant to his request. Justice de Montigny disagreed and concluded that the Department of Justice "went to great lengths to locate and process all of the documents relevant to the request, albeit not as expeditiously as it should have done." Therefore, Justice de Montigny did not grant the applicant's request to order the Department of Justice to conduct a new search.

**Did the Department of Justice act unlawfully, thereby nullifying the application of section 23?**
The applicant argued that the Department of Justice not only failed to disclose all of the records to which he was entitled but that the decision to withhold some of them was made in bad faith. The applicant also argued that the records at issue should have been disclosed to him during his criminal trial.

In applying the standard of reasonableness to review the Department of Justice's decisions regarding disclosure, Justice de Montigny explained that he would consider the Act and the jurisprudence guiding its interpretation and application, as opposed to the laws requiring disclosure in the criminal law context. Justice de Montigny concluded that the applicant did not provide concrete evidence to support his allegations that the Department of Justice had conducted itself unlawfully.

## EXPIRATION DATES

*Bronskill v. Minister of Canadian Heritage* (T-1680-09)

### *Background*

Journalist Jim Bronskill made a request to Canadian Heritage for the RCMP security files collected on Tommy Douglas, a prominent historical figure who died more than 20 years ago.

Canadian Heritage provided the requester with information that was heavily redacted under section 15 and section 19 of the *Access to Information Act*. The requester complained about these redactions.

After conducting an investigation, we determined that the exemptions had been properly applied. The requester applied for judicial review, arguing that Canadian Heritage unlawfully exercised its discretion since the records were over 70 years old. He argues that any possible security risk they might still represent is far outweighed by the public's interest in their significant historical value.

### *Issues*

In light of the passage of time and the public's interest in disclosure, was the Minister of Canadian Heritage's exercise of discretion to withhold information under section 15(1) and section 19(1) reasonable?

### *Future actions*

The parties have filed their respective affidavits. They have yet to file their written representations.

## NATIONAL DEFENCE

*Attaran v. Minister of National Defence* (T-1679-09)

### *Background*

Mr. Attaran made a request to National Defence for documents concerning the transfer of detainees in Afghanistan. In response, National Defence disclosed some of the information but withheld other information based on sections 15, 16, 17 and 19 of the *Access to Information Act*.

The requester complained to our office. After an investigation, we determined that National Defence had properly applied the exemptions.

The requester applied for judicial review. The Information Commissioner is an intervener for the purpose of filing affidavit material.

### *Issues*

1. During the course of our investigation, was National Defence entitled to raise additional exemptions for refusing access, beyond those that were initially claimed when responding to the request?
2. Did the Minister unreasonably exercise his discretion when refusing to disclose records, or portions thereof, based on sections 15 and 19 of the Act?
3. The applicant is arguing that the disclosure of the requested information in a timely manner is a matter of public concern and is necessary to his exercise of effective scholarly freedom of expression under subsection 2(b) of the Charter and, therefore, also necessary to the applicant's ability to engage in his livelihood.

### *Future actions*

The parties have filed their written arguments. No court date has been set.

# 6. GETTING THE MESSAGE OUT ABOUT TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT

We took the message of the importance of access to information, proactive disclosure and open government to Parliament and to Canadians through numerous activities, including appearances before Parliamentary committees, our new website, and the annual Right to Know week. We also participated in international efforts to promote open government.

## ASSISTING PARLIAMENT

The Information Commissioner (in the persons of both the former Commissioner and the current Interim Commissioner) appeared five times before the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in 2009–2010. Through these appearances, the commissioners carried out one of the key roles of the position—to support Parliamentarians in their work.

One of the appearances was about possible reforms to the *Access to Information Act*. We presented 12 recommendations for immediate actions that the government could take to strengthen the legislation. (For more information, see our 2008–2009 annual report.[1]) In its report on the need for legislative change, the committee accepted eight of our recommendations as we presented them. Of the remaining recommendations, they supported three with additional considerations and wished to review implications of the fourth.

The Interim Commissioner also spoke to the committee about our 2008–2009 annual report. The remainder of the appearances were about funding for 2009–2010 and 2010–2011. As a result of an appearance in March 2009 and a subsequent presentation to the Advisory Panel on the Funding and Oversight of Officers of Parliament and to the Treasury Board of Canada Secretariat, we received additional funding in May 2009 to continue the implementation of our new business model.

In April 2010, the Interim Commissioner appeared before the committee to discuss her special report, *Out of Time* (see page 34 for more information on the findings), and to brief committee members on developments in the area of open government.[2]

## STRENGTHENING AWARENESS

### *Our new website*

In response to the evolving online needs of Canadians, we created a new website that provides a broader range of functions in an attractive scheme. We launched the website in March 2010 and immediately received positive feedback from our users.

To help Canadians better understand their rights to access to information, our new website hosts a variety of articles, reports, publications and statistics. As an additional resource, users can view a variety of podcasts that discuss access to information topics. These podcasts feature speeches and seminars that provide invaluable insight into the world of access to information on both the national and international levels. We have also set up RSS feeds to disseminate updated website content and will be developing a blog and a Twitter feed as we have the capacity.

1. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2008-2009_20.aspx

2. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx

In the spirit of promoting both transparency and accountability, the new website provides a much more comprehensive view of the work we do. In the new Reading Room section, users can find information about our consultations and a full range of reports on our current progress and future plans. We are also posting the wording, in English and French, of all the access to information requests we receive. Interested readers may ask informally for the documents that we released in response to each request.

### *2009 Right to Know week*

Canada's Right to Know week celebrates the fundamental principles of freedom of information. Every year, Canadians are provided with the chance to come together to discuss these principles and how they contribute to a successful democracy. These discussions help identify our current access to information issues from various perspectives; more importantly, together we can identify and develop ways to solve these issues.

In 2009, we worked with our provincial and territorial counterparts to make Canada's Right to Know week a truly national event. Together, we also made full use of technology to share the benefits of the week with Canadians across the country. For example, the official website (Righttoknow.ca) provided links, live podcasts, and transcripts of the presentations given at Right to Know week events.[3]

During the opening Town Hall, renowned advocates and journalists criticized the lengthy delays and the lack of transparency that information seekers often face. Examples in hand, they discussed the resulting implications for the social and economic well-being of Canadians.

During a conference for parliamentarians, participants talked about the efforts made by some Canadian cities to create portals to a vast array of reusable information. Other experts presented various projects and tools to improve the speed, quality and user-friendliness of such proactive disclosure. To this end, Senator Francis Fox recommended that deputy ministers and senior federal officials be assessed according to their institution's ability to rapidly process requests for access to information. Also in attendance was prominent access expert Stanley Tromp, who discussed how our federal legislation still does not capture the benefits of transparency.

During a panel discussion, legal experts put forth their own suggestions for improving our legislative framework. All kinds of approaches were raised, including direct court action, strengthening the Information Commissioner's powers, and entrenching the right to know in the Charter.

Lastly, the week also featured international representatives from several influential organizations, who presented their own recent efforts to promote access to information to various countries and international organizations to create favourable conditions for access without borders.

## WORKING INTERNATIONALLY

Through our international work in 2009–2010, we sought to develop and share best practices in the area of access to information. These efforts were also an effective way to spread the word about the importance of transparency, and to produce tools for countries to use to implement access to information systems or enhance what they already have in place.

For example, we collaborated with representatives from other Organization of American States member countries to develop a model access to information law and implementation guide for the Western hemisphere.[4] These tools set out a clear and close-to-ideal approach to access to information as a benchmark for all countries to work toward.

In April 2009, we also looked at the right of access to information in the Americas by participating in a conference put on by the Carter Centre in Peru. The conference resulted in an action plan for the hemisphere, backed by broad agreement by participating countries, on how to uphold and, ideally, enhance citizens' right to information.

Finally, we hosted delegations from Burkina Faso, India and Russia, providing briefings on the access to information system in Canada and learning about the challenges officials in these countries face. This knowledge allows us to provide better support to Parliamentarians.

3. http://www.righttoknow.ca/en/Content/default.asp

4. http://www.oas.org/dil/access_to_information_model_law.htm

## COLLABORATING WITH PARTNERS

Collaboration with all our partners in the access to information system—institutions, citizens, our international counterparts, and domestic and international interest groups—enhances our effectiveness. It is also crucial to our efforts to spread the word about the importance of access to information and transparency.

In 2009–2010, for example, we began working with the Canadian Bar Association to plan a seminar on access to be held in 2010. Representatives from this group also spoke to legislative reform in front of the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.

We started to plan the international conference of information commissioners, which we will host in Ottawa in 2011. We also met with our provincial and territorial colleagues in person and by teleconference to discuss issues of mutual interest. One concrete and noteworthy action that resulted from those exchanges was the drafting of a joint letter to the World Bank offering observations on its proposal to modernize its disclosure policy.

## LOOKING AHEAD

### *Parliamentary relations*

We will strive to support parliamentarians as they continue to discuss the *Access to Information Act* and study open government initiatives. To this end, we will continue to conduct national and international benchmarking and to document best practices worldwide through collaborative endeavours and partnerships with national, foreign and international experts and organizations.

### *Spreading the word*

In 2010–2011, we will continue to publish various documents that explain our investigative process and disseminate our findings and recommendations. For example, we will post any new practice directions we develop on our website.

We will continue to develop our new website to give the public access to, among other things, findings of noteworthy investigations, major corporate documents and listings of access to information requests.

### *Championing the cause*

There is a growing movement in favour of greater access to information through proactive disclosure. We will continue to promote our strong support of this practice, and work with other public and private agencies to bring proactive disclosure to a new level across the system.

We will continue to collaborate with partners and counterparts across Canada to promote compliance with legislative requirements, raise awareness of underlying causes of and solutions to systemic issues, and the need for greater proactive disclosure. In addition, we will continue to work with various stakeholders to share information on both the challenges and best practices in access to information, particularly in the context of today's open government initiatives.

# 7. SETTING A GOOD EXAMPLE

Part and parcel with our new business processes came a commitment to continuously strive to set a good example of service—particularly in how we responded to access to information requests. This year we showed that we are, in fact, meeting that goal in all aspects of our operations.

## PROVIDING TIMELY ASSISTANCE TO REQUESTERS

Our exemplary performance in responding to access to information and privacy requests continued in 2009–2010. Since becoming subject to the *Access to Information Act* in 2007, we have sought to become an example to other federal institutions of how to effectively handle access and privacy requests.

We received considerably fewer access requests (34) this year than previously (see Table 1). However, these requests accounted for more than 56,000 pages to review. This is a 40 percent increase over the volume of pages in 2008–2009 and a 635 percent increase over 2007–2008.

To ensure that we are always providing the best service to requesters, we established a number of principles that guide our access work. Among them is that we take as few time extensions as possible, and for as short a time as possible. In line with this, we took only three time extensions in 2009–2010: one of 14 days, one of 15 days and one, for a particularly large file (more than 40,000 pages), of 180 days. In the last case, however, through teamwork and hard work, we were able to deliver the records to the requester a week early. Moreover, we completed all our requests on time.

We remain in constant contact with requesters and seek their collaboration at each step of the access process. We also prepare interim releases as a matter of course, to ensure requesters get documents as quickly as possible, particularly when time is of the essence.

In fact, we are making every effort to assist requesters. In one instance, we provided paper copies of requested records for free to a requester who had no access to a computer and could not afford the photocopying fees.

There was only one complaint in 2009–2010 about how we handled an access request. The Information Commissioner ad hoc, who investigates complaints about how we handle access requests, found the complaint to be unsubstantiated and it was closed in a week.

TABLE 1. ACCESS TO INFORMATION AND PRIVACY CASELOAD, 2007–2008 TO 2009–2010

| | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 |
|---|---|---|---|
| Access requests | 93 | 114 | 27 |
| Requests for consultations from federal institutions | 23 | 23 | 4 |
| Privacy requests | 2 | 1 | 3 |
| Total | 118 | 138 | 34 |
| | | | |
| Number of pages to review | 7,696 | 40,500 | 56,589 |

In his annual report (see page 52), the Information Commissioner ad hoc, the Honourable W. Andrew Mackay, praised our work in responding to access requests, noting that we set "an example for other institutions in effectively processing requests...".

## ENHANCING IM/IT TO SUPPORT OUR BUSINESS

This year was the first year of implementation of our five-year strategy to enhance our information management and information technology (IM/IT) capabilities in support of our operations and to allow us to work to our full potential. We received funding from Treasury Board to dedicate to this work in May 2009.

We accomplished all our goals for this year, added and completed some new projects and advanced the start of others that are still to come to fruition. Here are some examples:

- We developed and implemented a comprehensive information management program from the ground up.
- We accelerated project delivery and took innovative approaches to applying information technology in support of investigations.
- We formalized the help desk function and made flexibility and service our priorities.
- We assessed, and then improved and expanded our management reporting information.
- We brought IM and IT security policies into alignment with federal standards.
- We began to make significant investments in IT infrastructure.
- We contributed to a greener organization.

Of particular note this year was our success in identifying and re-purposing existing tools from elsewhere within the government. As a small agency with limited resources, this is essential to our being able to carry out the many initiatives of our IM/IT strategy. Among the many instances of this are our core IM training package, a user guide for the information management system and our case management software.

A large part of our work this year centred on developing and introducing IM processes and practices to the organization, focusing initially on records retention and disposition of paper files. We will now turn our attention to improving our electronic capabilities for producing, capturing and retaining official records.

## IMPLEMENTING EXEMPLARY FINANCIAL GOVERNANCE

Prudent spending is always crucial in small organizations such as ours, and will continue to be so as we enter a period of fiscal restraint. The improvements we made in terms of financial reporting in 2009–2010 will serve us well as we monitor and adjust our spending to make optimal use of our limited resources. For example, we improved—in format and quality—the analysis and information we provide to management each month to help them make decisions and assist with due diligence. All directors and managers must now sign off on these monthly reports.

Our efforts to improve our financial management practices and governance were recognized in 2009–2010. We received a clean audit from the Office of the Auditor General. We also received an A grade from the Office of the Receiver General for providing more accurate and timely reporting of financial information to Parliament and Canadians. This grade is up from a D the year before.

## MANAGING OUR PEOPLE

As noted in Chapter 1, recruiting and training investigators was the key human resources priority for 2009–2010, the first year of our integrated five-year human resources plan.

Developing this plan brought the importance of clearly linking business planning and human resources planning into focus. Integrated planning has enabled us to proactively respond to risks in terms of timely recruitment, retention and developing qualified staff to meet our ongoing and emerging workload and obligations.

We also developed a number of new tools to help employees and managers, including an orientation guide for new employees and a guide to human resources for managers, as well as various training and awareness sessions.

## LOOKING AHEAD

### *Enhancing IM and IT infrastructure*

We will continue to integrate and standardize IM/IT in accordance with the *IM/IT Strategic Plan 2009–2014*. Projects of particular focus next year will be the implementation of the new case management system for investigations and rolling out the information management system to all areas of our organization.

### *Sustaining our human resources capacity*

The successful implementation of our new business model largely depends on its ability to attract, develop and retain a group of highly productive and technology-savvy investigators. As of April 2010, our full contingent of investigators was in place.

However, as this group is currently in high demand across the government, staffing will remain an ongoing activity within the office and will be completed in accordance with the organization's integrated human resources plan.

### *Reviewing governance tools*

We will be updating our corporate risk assessment and performance measurement framework, and will be implementing our new internal control policy.

# APPENDIX 1. REPORT OF THE INFORMATION COMMISSIONER AD HOC

By delegation of authority by the Information Commissioner pursuant to section 59 of the *Access to Information Act* ("the ATI Act") authority was first delegated to the Hon. Peter de C. Cory in 2007 and in the following year it was extended to me in these terms:

> ... the Hon. W. Andrew MacKay, as commissioner ad hoc, to exercise or perform all of the powers, duties and functions of the Information Commissioner set out in the *Access to Information Act*, including sections 30 to 37 and section 42 inclusive of the *Access to Information Act*, for the purpose of receiving and independently investigate any complaint described in section 30 of the *Access to Information Act* arising in response to access requests made in accordance with the Act to the Office of the Information Commissioner of Canada.

It is noteworthy that jurisdiction of this office extends only to a complaint arising with regard to a response by the [Office of the Information Commissioner (OIC)] to a request for information originally sent to it. Of course the primary function of the OIC is to deal with complaints made to it in regard to responses by other government institutions to persons seeking information. That primary function is not subject to consideration or review by the Information Commissioner ad hoc.

This office has now functioned under two successive ad hoc commissioners without a formal statutory or regulatory basis. It may be timely and appropriate for the Information Commissioner to consider and to consult whether a formal legal basis, e.g., by regulation, would ensure continuity of the office and a continuing basis for its independence. I continue to share the view recorded by the Hon. Peter de C. Cory in his 2008 report as Information Commissioner ad hoc, that is, that the independence of this office is essential to its successful operation. I again record appreciation for the co-operation by staff of the Information Commissioner's office and my own assessment that they have not in any way impeded the independence of my function. I record also my appreciation and my gratitude to Ms. Julia O'Grady, a senior and experienced investigator in relation to matters arising under the ATI Act, whose service as Investigating Officer to this office has been invaluable.

It seems appropriate to commend the Office of the Information Commissioner for its effective processing of requests for information access when you look at the number of complaints this office has received this past year. This office, the Information Commissioner ad hoc, received only one complaint in 2009–2010. That one, compared with those received in the two previous years, indicates substantial reliance by the OIC on subsection 4(2.1) of the ATI Act. That subsection sets out the duty to assist, introduced as part of the *Federal Accountability Act* of 2006.

That duty is expressed thus,

> ... the head of a government institution shall, without regard to the identity of a person making a request for access to a record under the control of the institution, make every reasonable effort to assist the person in connection with the request, respond to the request accurately and completely and, subject to the regulations, provide timely access to the record in the format requested.

In following that duty the OIC works diligently to process requests, ensuring deadlines are met and requesters are ultimately provided with a compact disc of responsive records at no cost.

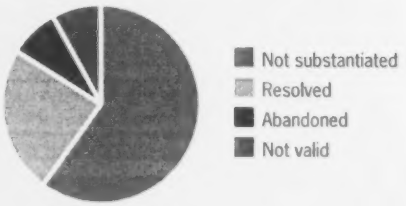
With a single complaint received this year my office had the opportunity to complete consideration of all outstanding complaints from previous years. There were 9 complaints carried over from 2008–2009. By the end of 2009 all outstanding complaints had been completed, including the one new complaint received in 2009.

SUMMARY OF INVESTIGATION CASELOAD, 2007–2010

| | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 |
|---|---|---|---|
| Complaints carried over | n/a | 3 | 9 |
| New complaints received | 10 | 13 | 1 |
| Complaints completed | 7 | 7 | 10 |
| Complaints still pending at end of year | 3 | 9 | 0 |

Although the OIC had a higher number of complaints in the two previous years than in the current one, it seems evident that the OIC is managing in accord with the *Access to Information Act* in the manner required of all government institutions.

SUMMARY OF COMPLAINT RESOLUTIONS, 2007–2010




Almost half of the complaints received in the last three years have been dealt with in accord with section 16.1. Of those, 7 were found to be "not substantiated." That determination was made when it was concluded there was no factual basis for complaint or that section 16.1 precluded access in the circumstances. Section 16.1 is a relatively new exemption that was created for the OIC and other similar institutions in 2006. It was created along with the duty to assist by the *Federal Accountability Act*.

Section 16.1 states:

> (1) The following heads of government institutions shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained or created by them or on their behalf in the course of an investigation, examination or audit conducted by them or under their authority:
>
> (a) the Auditor General of Canada;
>
> (b) the Commissioner of Official Languages for Canada;
>
> (c) the Information Commissioner; and
>
> (d) the Privacy Commissioner.
>
> (2) However, the head of a government institution referred to in paragraph (1)(c) or (d) shall not refuse under subsection (1) to disclose any record that contains information that was created by or on behalf of the head of the government institution in the course of an investigation or audit conducted by or under the authority of the head of the government institution once the investigation or audit and all related proceedings, if any, are finally concluded.

It is important to note that subsection 16.1(1) is a mandatory exemption, meaning that the OIC is correct when it denies access to information obtained or created for it or on its behalf in the course of an investigation. Requesters who complained they were denied access to information concerning OIC investigations were advised that if they requested the same information once the investigation had been completed and any other related proceedings were done, additional information would be released to them, specifically, any information that was created by the OIC during the investigation would be released. Thus, in circumstances where subsection 16.1(1) precludes access, that is only pending a continuing investigation and related proceedings.

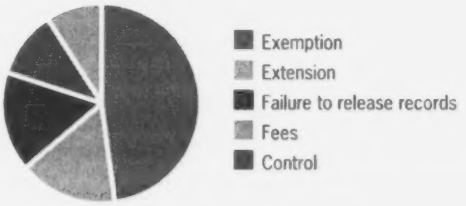
This past year was a successful one for both my office and that of the Information Commissioner of Canada. As noted, the latter's work has led to very few complaints to this office. I am pleased that we were able to complete all of the outstanding complaints before the end of the year. In my view the OIC sets an example for other government institutions in effectively processing requests made to them.

It has been a privilege to have served as Information Commissioner ad hoc.

Respectfully submitted,

The Honourable W. Andrew MacKay

**SUMMARY OF COMPLAINT FINDINGS, 2007–2010**



# APPENDIX 2.
# ONGOING COURT CASES

These are pending cases before the courts that involve the Information Commissioner.

| Case | Next step | Issue |
|---|---|---|
| Control of records in a minister's office<br>*Information Commissioner v. Minister of National Defence*, SCC, 33300 | Tentative hearing date: October 7, 2010 | Appeal by the Information Commissioner of the decision of the Federal Court of Appeal in *Information Commissioner v. Minister of National Defence*, 2009 FCA 175<br>Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a government institution) and department (government institution)<br>For more information, see page 38. |
| Control of records in the Prime Minister's Office<br>*Information Commissioner v. Prime Minister*, SCC, 33299 | Tentative hearing date: October 7, 2010 | Appeal by the Information Commissioner of the decisions of the Federal Court of Appeal in *Information Commissioner v. Prime Minister*, 2009 FCA 175 and 2009 FCA 181<br>Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a government institution) and department (government institution)<br>Also, involves the issue of whether the Prime Minister is an officer of a government institution.<br>For more information, see page 38. |
| Control of records in a minister's office<br>*Information Commissioner v. Minister of Transport*, SCC, 33296 | Tentative hearing date: October 7, 2010 | Appeal by the Information Commissioner of the decision of the Federal Court of Appeal in *Information Commissioner v. Minister of Transport*, 2009 FCA 175<br>Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a government institution) and department (government institution).<br>For more information, see page 38. |
| Prime Minister's agendas under the control of the RCMP<br>*Information Commissioner v. Commissioner of the RCMP*, SCC, 33297 | Tentative hearing date: October 7, 2010 | Appeal by the Information Commissioner of the decision of the Federal Court of Appeal in *Commissioner of the RCMP v. Information Commissioner*, 2009 FCA 181<br>Involves the issue of whether the Prime Minister is an officer of a government institution.<br>For more information, see page 38. |

| Case | Next step | Issue |
|---|---|---|
| *Ontario (Ministry of Public Safety and Security) et al. v. Criminal Lawyers' Association*, SCC, 32172 (The Information Commissioner is an intervener.) | Judgment reserved at the December 11, 2008 hearing | Appeal by Ontario's Ministry of Public Safety and Security of the decision in *Criminal Lawyers' Association v. Ontario (Ministry of Public Safety and Security)*, 2007 ONCA 392<br>Involves issue of whether an exemption provision in Ontario's *Freedom of Information and Privacy Act* infringes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (s.2(b) – freedom of expression) as it does not extend a public interest override.<br>For more information, see page 42. |
| *David J. Statham v. Canadian Broadcasting Corporation and the Information Commissioner of Canada*, A-458-09 | Hearing date to be set | Appeal of Justice De Montigny's decision in T-782-08<br>Involves issues relating to the Court's jurisdiction under s.41 and 49 of the *Access to Information Act*.<br>For more information, see page 40. |
| *Blank v. the Information Commissioner of Canada*, T-1842-09 | Hearing on May 12, 2010 | Whether the Court should issue an order in the nature of mandamus, requiring the Information Commissioner to issue a report of findings, pursuant to s.37(2) of the ATIA. |
| *Amir Attaran v. The Minister of National Defence*, T-1679-09 (The Information Commissioner is an intervener.) | Hearing date to be set | Can the Minister of National Defence raise additional exemptions not initially claimed by the department?<br>Involves exemptions in s.15, 16, 17 and 19<br>Is the requester's right to freedom of expression enshrined in s.2(b) of the Charter violated by the Minister's access refusal? |
| *New Dawn Enterprises Ltd. v. The Attorney General of Canada and the Information Commissioner of Canada*, T-1595-09 (The Information Commissioner is a respondent.) | Notice of status review | Can the Minister of National Defence disclose records that New Dawn Enterprises Ltd. claims must be withheld under s.20(1) of the ATIA?<br>Can the Minister of National Defence disclose records that are subject to s.20(1), if the Minister determines that the information ought to be disclosed under s. 20(2) and/or 20(6) of the ATIA? |
| *Canadian Broadcasting Corporation v. The Information Commissioner of Canada*, T-1552-09 | Hearing date to be set | Can the Information Commissioner compel the production of records that CBC claims to be excluded under s.68.1? |

# APPENDIX 3. AMENDMENTS AND PROPOSED AMENDMENTS TO THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

## CHANGES TO THE ACT, THE SCHEDULES AND THE DESIGNATION ORDER IN 2008–2009

| Statute or Order in council | Bill | Citation | Came into force | Change |
|---|---|---|---|---|
| An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on January 27, 2009 and related fiscal measures | C-10 | S.C. 2009, c. 2 | Royal Assent received on March 12, 2009<br>Came into force on July 1, 2009 | Add the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to Schedule II and add a reference to subsection 45.3(1) |
| An Act to give effect to the Maanulth First Nations Final Agreement and to make consequential amendments to other Act | C-41 | S.C. 2009, c. 18 | Royal Assent received on June 18, 2009<br>Will come into force on April 1, 2011 | Subsection 13(3) of the *Access to Information Act* and subsection 8(7) of the *Privacy Act* is amended by adding the following paragraph:<br>(f) a Maanulth Government, within the meaning of subsection 2(2) of the *Maanulth First Nations Final Agreement Act*. |
| SOR/2009-174 | | | July 1, 2009 | Adds the Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission to Schedule I |
| SI/2009-11 | | | March 2, 2009 | Amends the Designation Order (repeals item 85.1: Public Service Human Resources Management Agency of Canada) |
| SI/2009-33 | | | April 30, 2009 | Amends the Designation Order (repeals item 75.21: Office of the Registrar of Lobbyist) |
| SI/2009-35 | | | April 30, 2009 | Amends the Designation Order (repeals item 87.2: Queens Way West Land Corporation) |
| SI/2009-47 | | | July 1, 2009 | Adds the Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission to the Designation Order |
| SI/2009-77 | | | August 13, 2009 | Adds the Federal Economic Development Agency for Southern Ontario to the Designation Order |
| SI/2009-83 | | | August 13, 2009 | Adds the Canadian Northern Economic Development Agency to the Designation Order |
| SI/2009-96 | | | September 23, 2009 | Adds the Veterans Review and Appeal Board to the Designation Order |

## PROPOSED CHANGES TO THE ACT

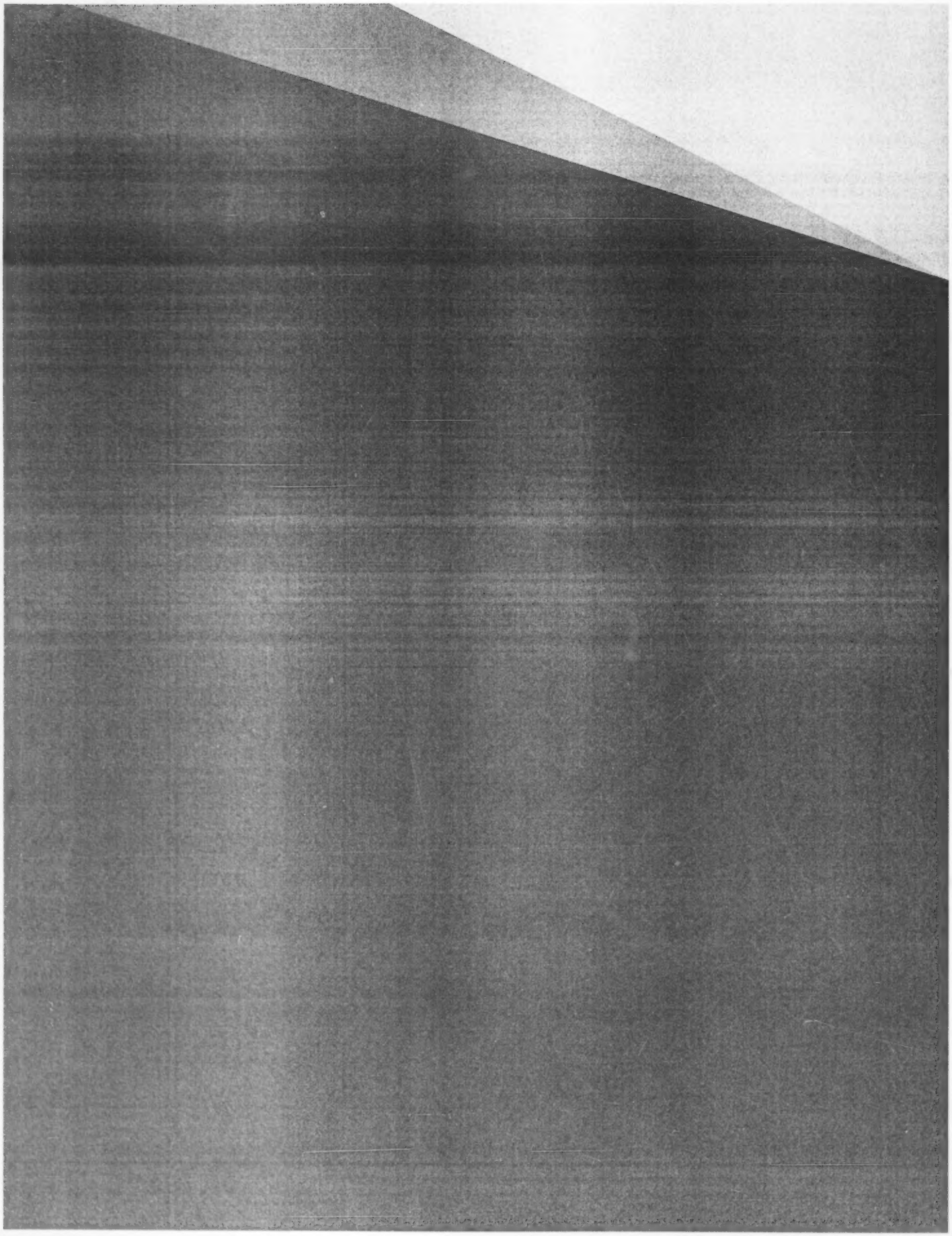
### *Second and Third Sessions, Fortieth Parliament*

| Bills | | | |
|---|---|---|---|
| **Bill** | **Proposed legislation** | **Last stage** | **Changes** |
| C-9 | *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 4, 2010 and other measures* | Committee meeting, May 4, 2010 | This Bill deletes the Public Service Human Resources Management Agency of Canada from Schedule I of the Act |
| C-278 | *An Act to amend the Access to Information Act (response time)* | First reading, March 3, 2010 | The Bill provides for a report to be given to the requester and the Office of the Information Commissioner explaining the delay and the projected completion date when a request is still outstanding 100 days after it was received. It also requires the Information Commissioner to report annually the number of outstanding requests. |
| C-326 | *An Act to amend the Access to Information Act (open government)* | First reading, March 3, 2010 | The Bill implements the proposals contained in the *Open Government Act*, made by former Information Commissioner Reid in 2005. |
| C-334 | *An Act prohibiting the commission, abetting or exploitation of torture by Canadian officials and ensuring freedom from torture for all Canadians at home and abroad and making consequential amendments to other Acts* | First reading, March 3, 2010 | The Bill amends section 15 of the *Access to Information Act* to ensure that it does not prevent the disclosure of records relating to torture. |
| C-366 | *An Act to establish and maintain a national Breast Implant Registry* | First reading, March 3, 2010 | The Bill adds the Registrar of the Breast Implant Registry to Schedule I and adds the *Breast Implant Registry Act* to Schedule II. |
| C-415 | *C-415 An Act to amend the Canada Marine Act (City of Toronto) and other Acts in consequence* | First reading, March 3, 2010 | This Bill amends Schedule I of the ATIA by striking out the Toronto Port Authority |
| C-418 | *C-418 An Act to establish a Children's Commissioner of Canada* | First reading, June 11, 2009 | This Bill proposes amendments to subsection 16.1(1) and Schedule I of the *Access to Information Act* |
| S-203 | *An Act to amend the Business Development Bank of Canada* | Committee meeting, November 5, 2009 | The Bill proposes an amendment to Schedule II of the *Access to Information Act*. |
| S-206 | *An Act to create the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development* | Debates at second reading, November 24, 2009 | The Bill proposes amendments to subsection 16.1 and Schedule I of the *Access to Information Act*. |
| S-214 | *An Act to regulate securities and provide a single securities commission for Canada* | Debates at second reading, October 28, 2009 | The Bill proposes to exempt some information from disclosure. |

| Private member's motions | | | |
|---|---|---|---|
| **Motion** | **Proposed legislation** | **Last stage** | **Changes** |
| M-486 | That, in the opinion of the House, the government should re-instate the Co-ordination of Access to Information Requests System, under the authority of Public Works and Government Services Canada, which was shutdown on April 1, 2008. | Tabled March 4, 2010 – Mrs. Jennings (Notre-Dame-de-Grâce – Lachine) | |

| Report | |
|---|---|
| Report 2 – *Access to Information Act* Reform (Adopted by the Committee on March 11, 2010; Presented to the House on March 18, 2010) | Pursuant to Standing Order 108(3)h)(vi), the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics has considered the 11th report, tabled in the House in the 2nd session of the 40th Parliament, entitled "The *Access to Information Act*: First Steps Towards Renewal".<br>Pursuant to the motion adopted by the Committee on Thursday, March 11, 2010, the Committee adopted the report and is retabling it, a copy of which is appended. |
| Report 4 – Main Estimates 2010–2011: Vote 40 under JUSTICE (Adopted by the Committee on March 30, 2010; Presented to the House on March 31, 2010) | In accordance with its Order of Reference of Wednesday, March 3, 2010, your Committee has considered the Vote 40 under JUSTICE in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2011, and reports the same, less the amounts voted in Interim Supply. |

| Motions | |
|---|---|
| Opposition Motion (Mr. Siksay) – March 15, 2010 | That the House call on the government to recognize Canadians' right to know and the principle of open government, rather than placing further restrictions on the release of information and opting for increased secrecy, and therefore this House urges the government to introduce within 30 days legislation based on former Information Commissioner John Reid's draft bill to revise the *Access to Information Act*, in consultation with the Information Commissioner. |
| Concurrence Motion No. 3 | March 18, 2010 – Mr. Siksay (Burnaby-Douglas) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in. |
| Concurrence Motion No. 5 | March 18, 2010 – Mr. Easter (Malpeque) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in. |
| Concurrence Motion No. 7 | March 18, 2010 – Ms. Foote (Random-Burin-St. George's) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in. |
| Concurrence Motion No. 13 | March 31, 2010 – Mrs. Block (Saskatoon-Rosetown-Biggar) – That the Second Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, presented on Thursday, March 18, 2010, be concurred in. |

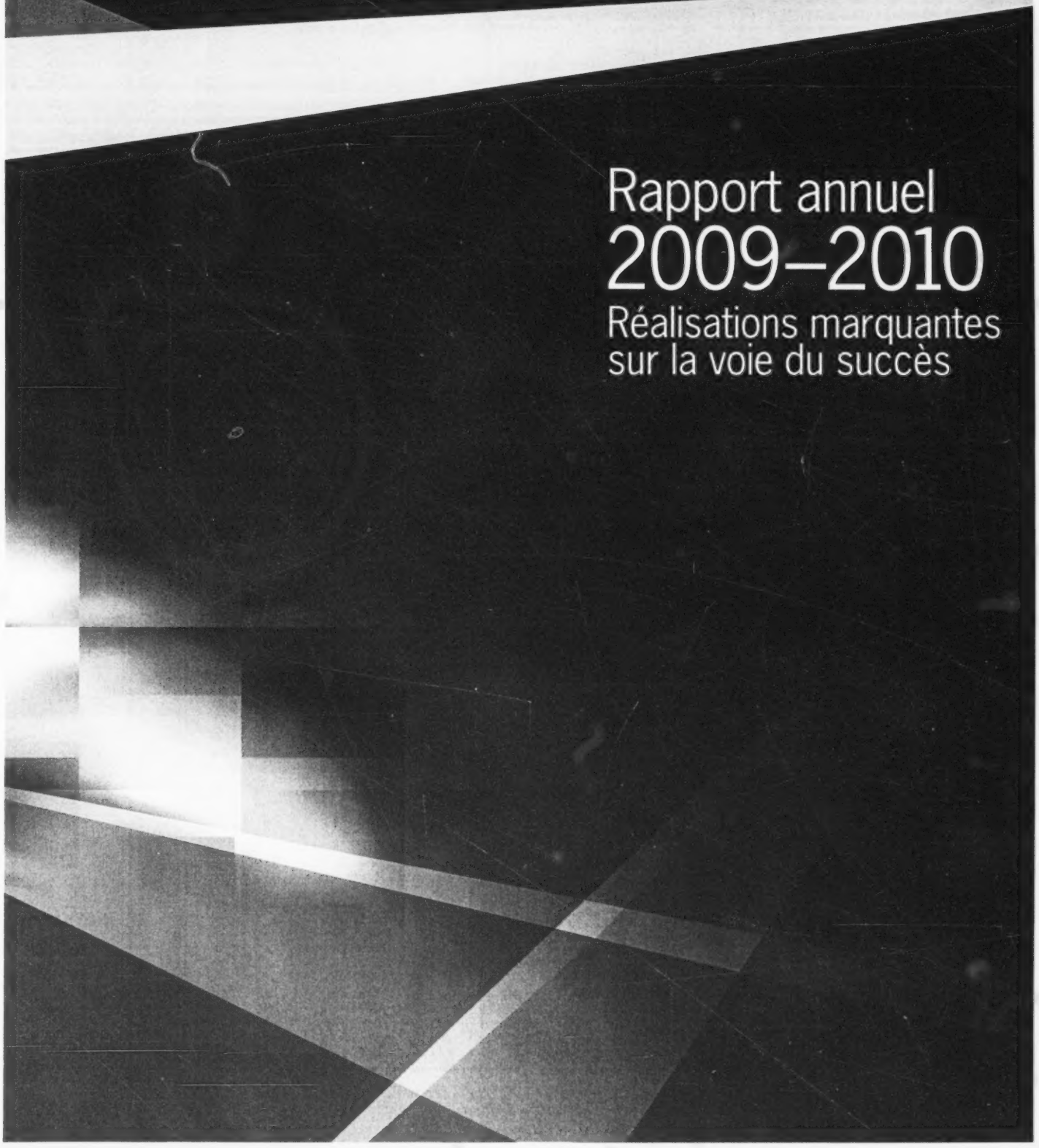


Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

# Rapport annuel 2009–2010

## Réalisations marquantes sur la voie du succès



Commissariat à l'information du Canada
112, rue Kent
Place de Ville, Tour B
7e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

Tél. : 613-995-2410
Sans frais : 1-800-267-0441
ATS : 613-947-0388
Téléc. : 613-947-7294

Courriel : general@oic-ci.gc.ca
Site Web : www.oic-ci.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2010
N° au catalogue : IP1-2010
ISBN : 978-1-100-51661-5

Imprimé sur du papier contenant plus de 10 % de fibres recyclées postconsommation.

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Juin 2010

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information par intérim pour la période du 1er avril 2009 au 31 mars 2010.

Nous soulignons dans ce rapport les nombreuses réalisations du Commissariat au cours de l'année dernière ainsi que l'amélioration de son efficience et son efficacité à servir les Canadiens qui se tournent vers nous pour se plaindre de la façon dont des institutions fédérales traitent leurs demandes d'information. J'ai pris des mesures pour apporter des améliorations largement nécessaires au processus d'enquête et j'ai engagé un personnel de programme complet pour remplir cette tâche. Le Commissariat a ainsi pu répondre à un plus grand nombre de plaintes que jamais depuis vingt ans. Un tiers des cas réglés étaient en souffrance depuis plus de deux ans.

J'ai également utilisé toute la gamme des pouvoirs que me confère la *Loi sur l'accès à l'information* pour régler les cas de non-conformité avec la Loi. C'est ainsi que, pour la première fois, une affaire a été renvoyée au procureur général du Canada pour examen et poursuites éventuelles.

Tout ce travail complète les mesures importantes que nous prenons pour faire valoir les droits des demandeurs, devant les tribunaux, auprès de la population et au Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Suzanne Legault
Commissaire à l'information du Canada par intérim

Commissaire à l'information du Canada
Information Commissioner of Canada

Juin 2010

L'honorable Peter Milliken, député
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information par intérim pour la période du 1er avril 2009 au 31 mars 2010.

Nous soulignons dans ce rapport les nombreuses réalisations du Commissariat au cours de l'année dernière ainsi que l'amélioration de son efficience et son efficacité à servir les Canadiens qui se tournent vers nous pour se plaindre de la façon dont des institutions fédérales traitent leurs demandes d'information. J'ai pris des mesures pour apporter des améliorations largement nécessaires au processus d'enquête et j'ai engagé un personnel de programme complet pour remplir cette tâche. Le Commissariat a ainsi pu répondre à un plus grand nombre de plaintes que jamais depuis vingt ans. Un tiers des cas réglés étaient en souffrance depuis plus de deux ans.

J'ai également utilisé toute la gamme des pouvoirs que me confère la *Loi sur l'accès à l'information* pour régler les cas de non-conformité avec la Loi. C'est ainsi que, pour la première fois, une affaire a été renvoyée au procureur général du Canada pour examen et poursuites éventuelles.

Tout ce travail complète les mesures importantes que nous prenons pour faire valoir les droits des demandeurs, devant les tribunaux, auprès de la population et au Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Suzanne Legault
Commissaire à l'information du Canada par intérim

## TABLE DES MATIÈRES


Message de la commissaire à l'information par intérim ..... 2

Qui nous sommes et ce que nous faisons ..... 4

Plaintes et enquêtes ..... 5

Faits saillants ..... 7

1. Des mesures cruciales concernant les enquêtes ..... 10

2. Des enquêtes efficaces qui garantissent le respect des droits des demandeurs ..... 20

3. Bilan des institutions nouvellement assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* ..... 29

4. Tour d'horizon de la conformité ..... 34

5. Aspects fondamentaux du droit de l'accès à l'information au Canada ..... 38

6. L'ouverture gouvernementale : faire passer le message ..... 46

7. Donner l'exemple ..... 49

Annexe 1 – Rapport du commissaire à l'information ad hoc ..... 52

Annexe 2 – Affaires judiciaires en cours ..... 55

Annexe 3 – Modifications et propositions de modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* ..... 57

# MESSAGE DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION PAR INTÉRIM

J'ai le plaisir de présenter les résultats obtenus par le Commissariat grâce à des efforts soutenus et permanents pour veiller à ce que les institutions fédérales respectent leurs obligations aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'elles rendent compte à la population canadienne des mesures et des décisions qu'elles prennent.

En juin 2009, l'ex-commissaire Robert Marleau s'est retiré après avoir consacré deux années à achever un important exercice de gestion du changement. Notre organisation avait absolument besoin de cet exercice pour réussir à faire face aux défis qu'elle doit relever.

Le 30 juin, j'ai accepté l'honneur et le privilège – ainsi que toutes les responsabilités qui s'ensuivent – de diriger cette organisation en attendant la nomination d'un nouveau commissaire. Je me suis engagée d'emblée à maximiser l'efficacité et la rapidité de la fonction d'enquête afin de répondre intégralement aux besoins actuels et aux attentes de nos clients et de la population canadienne en général.

L'information du secteur public est une ressource publique. Sous réserve de restrictions limitées, elle appartient aux Canadiens. Le droit d'avoir accès à l'information gouvernementale est le préalable absolu de la transparence, de la reddition des comptes et de la participation de la population. Dans une économie du savoir, l'information du secteur public est indispensable à l'épanouissement de rapports de collaboration entre les organismes du secteur public, les particuliers et les entreprises et à la possibilité d'innover dans tous les secteurs.

Lorsque des citoyens estiment qu'ils ont été privés de l'information à laquelle ils ont droit, ils ont la possibilité de déposer une plainte au Commissariat. C'est ensuite à nous qu'il incombe de faire enquête rapidement et de façon équitable et exhaustive.

Compte tenu de cet impératif, j'ai examiné et optimisé nos activités. J'ai recruté des enquêteurs et leur ai fourni des instruments et une formation adaptés aux besoins d'aujourd'hui. Mon personnel et moi-même avons analysé en profondeur la charge de travail et envisagé les moyens de l'absorber. Nantis de ces renseignements et de l'expertise acquise grâce à la mise en œuvre de nouvelles procédures administratives, nous sommes devenus plus stratégiques et plus proactifs.

J'ai également décidé, dès le début de mon mandat, de faire usage intégralement des pouvoirs et instruments dont je dispose pour maximiser la conformité aux exigences législatives, comme le prévoit notre continuum d'observation de la loi. Au cours des enquêtes, le Commissariat a collaboré avec toutes les parties intéressées pour trouver la meilleure façon de régler les plaintes. Mais j'ai fait preuve de fermeté lorsqu'il le fallait, en formulant des directives sur les pratiques claires, en exigeant la production de documents, en procédant à des examens sous serment, en adressant aux responsables d'institutions fédérales des recommandations définitives en vertu de la Loi pour régler des plaintes et même en confiant au procureur général du Canada le soin d'examiner une affaire dans l'éventualité de poursuites judiciaires.

Tandis que je consolidais notre fonction d'enquête, j'ai veillé à ce que nos ressources soient gérées conformément aux principes d'une saine gestion. Les efforts du Commissariat pour améliorer ses pratiques de gestion financière et son mode de gouvernance ont été reconnus l'année dernière par

le Bureau de la vérificatrice générale. J'ai consolidé notre fonction de vérification interne pour que nous puissions tirer le meilleur parti de nos procédures internes et que nous y apportions rapidement les corrections nécessaires.

Malgré ces premiers succès, il reste encore beaucoup à faire. L'arriéré et les appels à une réforme législative sont des enjeux aussi vieux que le droit d'accès à l'information. Pour résorber le premier, j'ai inculqué au Commissariat une culture axée sur les solutions qui s'appuie sur une analyse des faits propre à donner lieu aux solutions les plus efficaces à des problèmes bien circonscrits. Notre dernière série de fiches de rendement atteste les résultats obtenus.

Au cours des dernières années, nous avons été témoins de progrès exponentiels dans la technologie de l'information et le réseautage social. Il nous faut moderniser la loi sur l'accès à l'information en fonction de ces transformations. Tant que le gouvernement n'aura pas décidé d'aller de l'avant, je continuerai de travailler avec le Parlement, les organismes centraux et les institutions fédérales pour améliorer la façon dont la Loi est appliquée. Pour mettre en valeur notre propre transparence concernant notre mode de fonctionnement, le Commissariat a actualisé son site Web public et y a affiché des documents stratégiques internes, des rapports de recherche, des analyses statistiques et des registres d'accès.

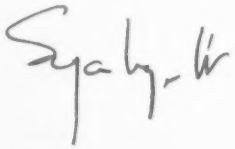
À titre de haut fonctionnaire du Parlement, j'ai activement participé, tout au long de l'année, aux efforts destinés à promouvoir la divulgation proactive de l'information et l'ouverture gouvernementale. En janvier 2010, l'École de la fonction publique du Canada m'a donné l'occasion de présenter mon point de vue sur ces questions. J'ai récemment eu le privilège de partager de l'information sur l'ouverture gouvernement avec des membres du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

Par ailleurs, la Semaine du droit à l'information 2009 a été un succès sans précédent, partagé par tous nos homologues du pays. Elle a rassemblé en personne et sur Internet des journalistes, des avocats et des spécialistes de renom, qui ont discuté de l'état de l'accès à l'information à l'ère numérique.

Il faut maintenant procéder à une transformation plus vaste et plus profonde pour qu'advienne une véritable culture de la transparence et de l'ouverture. Nous pouvons trouver de l'inspiration dans la déclaration de la directrice générale de l'UNESCO, Irina Bokova, à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse 2010 :

> Dans le même temps, des technologies plus rapides et moins chères permettent à un nombre croissant de personnes d'accéder à des informations qui vont au-delà de leur environnement quotidien. Il est temps de mettre à profit ces avancées en renforçant les institutions, en assurant l'indispensable formation des professionnels de l'information, et en encourageant une plus grande ouverture au sein de nos secteurs publics, ainsi qu'une plus grande sensibilisation du public.

Pour terminer, je dois féliciter tous les employés du Commissariat de leur détermination à faire valoir les idéaux de la transparence, de leur dévouement, de leur collaboration et de leur souplesse tout au long des années de transition tandis que nous travaillions tous ensemble à réaliser les objectifs de cette année.



Suzanne Legault
Commissaire à l'information du Canada par intérim

# QUI NOUS SOMMES ET CE QUE NOUS FAISONS

Le ou la commissaire à l'information est un haut fonctionnaire du Parlement nommé par le Parlement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui régit l'accès à l'information au Canada. La commissaire enquête sur les plaintes déposées par les particuliers et les organisations qui estiment que les institutions fédérales n'ont pas respecté les droits qui leur sont conférés par la Loi. En tant qu'ombudsman, la commissaire fait aussi la promotion de l'accès à l'information au Canada.

La présente commissaire à l'information du Canada par intérim, Suzanne Legault, est entrée en fonction le 30 juin 2009. Elle occupait auparavant le poste de commissaire adjointe chargée de la politique, des communications et des opérations. Au cours de sa carrière, M^me^ Legault a assumé les fonctions de commissaire adjointe chargée des affaires législatives et parlementaires au Bureau de la concurrence, de conseillère juridique au ministère de la Justice du Canada, d'avocate en pratique privée au criminel et de procureur de la Couronne.

La commissaire par intérim est secondée dans ses fonctions par le Commissariat à l'information du Canada, un organisme gouvernemental indépendant créé en 1983 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour régler les plaintes du public concernant l'accès à l'information gouvernementale.

Nous enquêtons avec rigueur et équité sur les plaintes déposées contre les institutions fédérales concernant leur façon de traiter les demandes d'accès. Nous avons recours à la médiation et à la persuasion pour les régler. Nous renvoyons à la Cour fédérale du Canada les affaires qui soulèvent d'importants principes de droit ou d'interprétation juridique.

Nous encourageons les institutions fédérales à divulguer l'information systématiquement et à respecter le droit des Canadiens de demander et d'obtenir de l'information au nom de la transparence et de la reddition de comptes.

Nous favorisons activement un plus grand accès à l'information au Canada grâce à des initiatives ciblées comme la Semaine du droit à l'information et un dialogue constant avec les Canadiens, le Parlement et les institutions fédérales.

Le Commissariat compte 106 employés à temps plein. Il est divisé en quatre directions.

- La **Direction du règlement des plaintes et du respect de la Loi**, qui mène des enquêtes et des activités de règlement des différends en vue de la résolution des plaintes.
- La **Direction de la politique, des communications et des opérations**, qui évalue le rendement des institutions fédérales en vertu de la Loi, effectue des enquêtes et des analyses systémiques, propose des orientations stratégiques au Commissariat, dirige les relations externes du Commissariat avec la population, le gouvernement et le Parlement, et fournit un leadership stratégique et institutionnel dans les domaines de la gestion financière, de la vérification interne et de la gestion de l'information.
- La **Direction des services juridiques**, qui représente la commissaire dans les affaires judiciaires et fournit des conseils juridiques sur les enquêtes et les questions législatives et administratives.
- La **Direction des ressources humaines**, qui supervise tous les aspects de la gestion des ressources humaines et fournit des conseils aux gestionnaires et aux employés sur les questions concernant les ressources humaines.

# PLAINTES ET ENQUÊTES

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toute personne qui fait une demande d'information à une institution fédérale et qui n'est pas satisfaite de la réponse qu'elle a reçue ou de la façon dont la demande a été traitée a le droit de porter plainte au Commissariat.

Le temps que prend une institution pour traiter une demande est un motif fréquent de plainte. Les institutions fédérales ont 30 jours pour traiter une demande, mais peuvent proroger ce délai pour un certain nombre de raisons – par exemple, lorsqu'elles doivent chercher un grand nombre de documents, consulter d'autres institutions fédérales ou informer des tiers. Elles doivent toutefois informer les demandeurs des prorogations avant la fin du délai initial de 30 jours. Les demandeurs peuvent aussi porter plainte en raison de cet avis ou de la durée des prorogations, ou encore parce qu'ils estiment que, de façon générale, le processus prend trop de temps.

Les plaintes que nous recevons se divisent en trois grandes catégories :

## PLAINTES ADMINISTRATIVES

- Prorogations : L'institution a prorogé le délai dont elle a besoin pour traiter la demande.
- Retards : L'institution n'a pas communiqué l'information dans les délais prévus dans la Loi.
- Frais à acquitter : Les droits exigés par l'institution étaient déraisonnables.
- Plaintes diverses, dont les suivantes :
  - Accès aux documents : L'institution n'a pas donné au demandeur la possibilité d'examiner l'information.
  - Langue officielle : L'institution n'a pas fourni l'information dans la langue officielle demandée.
  - Média substitut : L'institution n'a pas fourni l'information sous une forme qu'une personne ayant un handicap sensoriel peut utiliser.
  - Autres motifs : Incluent les plaintes sur toute autre question liée à la demande ou à l'obtention d'information en vertu de la Loi.

## PLAINTES POUR REFUS

- Exceptions : L'institution a soustrait les documents demandés de la communication en vertu de dispositions précises de la Loi. Par exemple : l'information a été obtenue à titre confidentiel auprès de gouvernements étrangers; l'information est liée à la sécurité de personnes, à la sécurité nationale ou à des intérêts commerciaux; les documents contiennent des renseignements personnels, ou l'information sera publiée dans les 90 jours à venir.
- Aucun document : L'institution n'a pas trouvé de documents relatifs à la demande.
- Réponse incomplète : L'institution n'a pas fourni toute l'information qu'elle devait communiquer relativement à la demande.
- Information exclue : L'institution n'a pas divulgué de l'information qui est exclue de la Loi, comme des publications, ou des documents de bibliothèque ou de musée.
  - Sont également exclus les renseignements relatifs aux activités journalistiques, créatives ou de programmation de la Société Radio-Canada (SRC)[1]. Les renseignements appartenant à Énergie atomique du Canada Ltée sont exclus, exception faite de l'information relative à son administration générale et au fonctionnement des installations nucléaires.

1. Au moment où nous rédigeons, la SRC est d'avis que le commissaire à l'information n'est pas habilité à examiner ce genre de documents dans le cadre d'enquêtes sur des plaintes, et l'affaire est maintenant devant la Cour fédérale du Canada (pour plus de renseignements à ce sujet, voir page 40).

## PLAINTES RELATIVES AUX EXCEPTIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

- Accès aux documents refusé : L'institution n'a pas communiqué un document qui contenait de l'information confidentielle du Cabinet, car ce type de documents est exclu de la Loi. La commissaire ne peut pas examiner ce genre de documents.

La Loi stipule que nous devons faire enquête sur toutes les plaintes que nous recevons et les enquêtes doivent être approfondies, impartiales et menées en privé. Même si la Loi ne prévoit pas de délais pour l'achèvement des enquêtes, nous nous efforçons d'y procéder le plus rapidement possible.

La commissaire est investi de vastes pouvoirs d'enquête. Cependant, les institutions sont peu incitées à se conformer à la Loi et ne risquent pas grand-chose lorsqu'elles ne le font pas. La commissaire ne peut pas ordonner le règlement d'une plainte de telle ou telle façon et doit plutôt faire appel à la persuasion pour régler des différends ou renvoyer l'affaire à la Cour fédérale du Canada lorsqu'une institution n'a pas donné suite à sa recommandation de communiquer l'information.

# FAITS SAILLANTS

Nos efforts constants et systématiques pour veiller à ce que les institutions fédérales remplissent leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'elles rendent compte de leurs actions et de leurs décisions aux Canadiens ont porté fruit cette année. Nous avons créé un climat axé sur les solutions et sur l'analyse des faits pour trouver les meilleurs moyens de régler des problèmes bien définis.

## DES MESURES CRUCIALES CONCERNANT LES ENQUÊTES

Grâce à des efforts concertés pour améliorer considérablement la fonction d'enquête (voir le **chapitre 1**), nous avons pu régler plus de plaintes que nous ne l'avons jamais fait en un an depuis vingt ans et nous avons fait la brèche la plus importante dans notre arriéré de travail. Le nombre de plaintes en souffrance depuis plus de deux ans baisse régulièrement. Nous avons également réduit de près d'un tiers le délai moyen d'achèvement des enquêtes concernant nos plaintes les plus récentes.

### LES CLÉS DE NOTRE SUCCÈS

En septembre 2009, nous avons dressé un plan d'action complet pour maximiser nos gains d'efficacité et régler les plaintes plus rapidement et plus efficacement*.

**Renforcer notre capacité**

- Nous avons mis en œuvre une stratégie de gestion intégrée des ressources humaines.
- Nous avons doté nos équipes d'enquête au maximum.
- Nous avons engagé à contrat, des enquêteurs d'expérience pour s'occuper des dossiers les plus anciens et les plus complexes.
- Nous avons élaboré un programme interne de formation ciblée.
- Nous avons relancé notre programme de développement de carrière.
- Nous avons élaboré, suivi et corrigé des cibles pour les enquêteurs.

**Améliorer la gestion des dossiers**

- Nous avons adopté, pour les enquêtes, une perspective à l'échelle du portefeuille.
- Nous avons collaboré avec les plaignants et les institutions pour régler les plaintes et nous leur avons demandé comment nous pourrions mieux les aider.
- Nous avons dédié une équipe aux dossiers en souffrance.
- Nous avons suivi de près nos progrès et avons rapidement fait connaître nos préoccupations aux cadres supérieurs institutionnels, le cas échéant.

**Vérifier et ajuster nos procédures**

- Nous avons amélioré nos procédures de réception de documents.
- Nous avons simplifié la procédure de hiérarchisation des plaintes.
- Nous avons simplifié notre traitement accéléré des plaintes simples.
- Nous avons publié des directives sur les pratiques énonçant clairement la marche à suivre au sujet de certains aspects de nos procédures.

* http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx

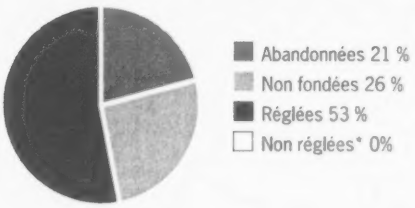
TABLEAU 1 – SOMMIARE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, 2008–2009 ET 2009–2010

| | Plaintes reçues | | Plaintes déposées par le commissaire | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 |
| Plaintes reportées de l'année précédente | 2 293 | 2 513 | 0 | 1 | 2 293 | 2 514 |
| Nouvelles plaintes | 2 018 | 1 653 | 1 | 36 | 2 019 | 1 689 |
| Plaintes annulées* | 28 | s/o | 0 | s/o | 28 | s/o |
| **Total des plaintes reçues** | **4 283** | **4 166** | **1** | **37** | **4 284** | **4 203** |
| Plaintes réglées avec conclusions | 1 118 | 1 516 | 0 | 34 | 1 118 | 1 550 |
| Plaintes abandonnées | 652 | 575 | 0 | 0 | 652 | 575 |
| **Total des plaintes fermées** | **1 770** | **2 091** | **0** | **34** | **1 770** | **2 125** |
| Plaintes en suspends à la fin de l'exercice | 2 513 | 2 075** | 1 | 3 | 2 514 | 2 078 |
| **Fiches de rendement entreprises pendant l'exercice** | | | 10 | 24 | | |

* Nous n'employons plus cette catégorie depuis juin 2008; ces 28 plaintes ont été annulées avant que le changement ait été effectué.
** 127 de ces plaintes sont en cours et en attente de l'issue du litige.

ISSUE DES PLAINTES TRAITÉES EN 2009–2010, PAR TYPE

**RÉSULTAT DES PLAINTES ADMINISTRATIVES (1 052 plaintes)**




***Retards***
Plaintes réglées : 71 %; non fondées : 5 %; abandonnées : 24 %

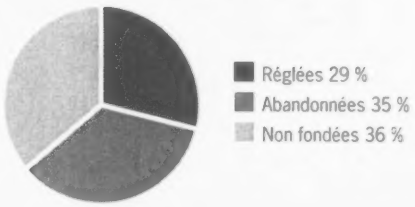
***Prorogations de délai***
Plaintes réglées : 42 %; non fondées : 33 %; abandonnées : 25 %

***Frais***
Plaintes réglées : 61 %; non fondées : 25 %; abandonnées : 14 %

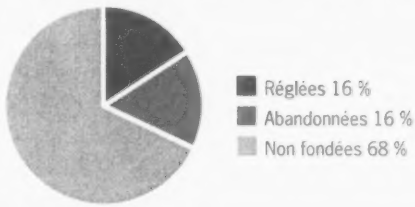
***Divers***
Plaintes réglées : 40 %; non fondées : 53 %; abandonnées : 7 %

*Le dossier d'une plainte pour retard a été fermé malgré une conclusion de plainte fondée/non réglée.

**RÉSULTAT DES PLAINTES DE REFUS (970 plaintes)**




**RÉSULTAT DES PLAINTES RELATIVES AUX EXCLUSIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET (103 plaintes)**



## FAIRE ENQUÊTE EFFICACEMENT POUR GARANTIR LE RESPECT DES DROITS DU DEMANDEUR

Cette année, nous avons tiré le meilleur parti des pouvoirs d'enquête que nous confère la *Loi sur l'accès à l'information* et nous n'avons pas hésité à prendre des mesures solides au besoin. Nous avons fait clairement savoir que nous étions prêts à contraindre les institutions concernées à nous fournir les documents demandés. La commissaire à l'information par intérim a adressé un certain nombre de fois des recommandations officielles à l'intention des administrateurs généraux d'institutions en vertu de l'article 37 de la Loi. C'est également cette année que, pour la toute première fois, le Commissariat a renvoyé un dossier au procureur général du Canada pour examen et poursuite éventuelle. On trouvera au **chapitre 2** des exemples concrets illustrant ces stratégies.

## BILAN DES INSTITUTIONS NOUVELLEMENT ASSUJETTIES À LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

Nous avons pris connaissance de l'expérience des institutions nouvellement assujetties à la Loi en 2006 et en 2007 en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (voir le **chapitre 3**). Les caractéristiques distinctives de ces organisations (qui comptent des sociétés d'État et des hauts fonctionnaires du Parlement) ainsi que la nouveauté de la situation ont suscité des difficultés à mesure qu'elles acquéraient de l'expertise et mettaient en œuvre des changements dans les pratiques administratives et dans les mentalités pour instaurer un climat de conformité. Cela a entraîné une augmentation de 80 % dans le nombre des demandes déposées en 2007–2008. Nos enquêtes ont révélé les répercussions de l'instauration d'une fonction d'accès à l'information et de l'acquisition d'une expérience de la Loi, puisque 85 % des plaintes ont été jugées fondées.

## TOUR D'HORIZON DE LA CONFORMITÉ

La dernière édition de nos fiches de rendement, que nous produisons depuis 1999, a permis d'évaluer le rendement de 24 institutions en matière de conformité à la *Loi sur l'accès à l'information* (voir le **chapitre 4**). Onze institutions ont donné des résultats satisfaisants, tandis que treize ont obtenu des résultats inférieurs à la moyenne ou pire. Notre rapport révèle également le problème répandu des retards et de leurs effets négatifs sur le système d'accès à l'information au Canada. Le système des fiches de rendement a fait ressortir deux problèmes directement liés à ces retards : les consultations et la délégation du pouvoir décisionnel en matière d'accès.

## ASPECTS FONDAMENTAUX DU DROIT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA

Cette année, notre travail auprès des tribunaux a permis d'avancer eu égard à plusieurs causes ayant trait à des aspects importants du système de l'accès à l'information. Comme nous l'expliquons au **chapitre 5**, nous continuons de chercher à obtenir les documents détenus par les cabinets de ministres et le Bureau du Conseil privé, et nous avons entamé une nouvelle action contre la SRC pour protéger la portée de nos pouvoirs d'enquête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

## L'OUVERTURE GOUVERNEMENTALE : FAIRE PASSER LE MESSAGE

Cette année, nous avons largement sensibilisé les institutions à l'importance de l'accès à l'information, de la divulgation proactive et de l'ouverture gouvernementale par le biais de nombreuses activités (voir le **chapitre 6**) :

- Le commissaire à l'information (représentée par l'ex-commissaire et l'actuelle commissaire par intérim) s'est présenté à cinq reprises devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.
- Nous avons créé un nouveau site Web qui offre toutes sortes de fonctions aux Canadiens.
- La Semaine du droit à l'information 2009 a permis de mettre en valeur les principes fondamentaux de la liberté d'information et de donner la parole à des experts de premier plan dans ce domaine.

## DONNER L'EXEMPLE

Comme nous l'expliquons au **chapitre 7**, nous avons reçu beaucoup moins de demandes d'accès (34) cette année qu'auparavant, et le commissaire à l'information ad hoc a terminé toutes les enquêtes sur les plaintes déposées contre le Commissariat. Nous avons réalisé tous nos objectifs annuels en matière de GI/TI et nous avons ajouté ou terminé de nouveaux projets et en avons fait avancer d'autres qui porteront fruit plus tard. Nous avons notamment réussi à circonscrire et à réorienter des instruments employés ailleurs au gouvernement. Nos efforts pour améliorer nos pratiques de gestion financière et notre gouvernance ont été reconnus en 2009–2010. Nous avons, en effet, fait l'objet d'une opinion favorable sans réserve de la part du Bureau de la vérificatrice générale.

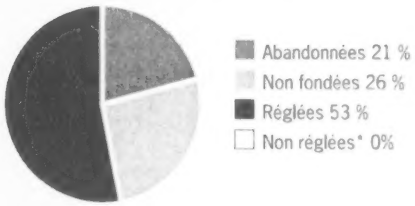
TABLEAU 1 – SOMMIARE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, 2008–2009 ET 2009–2010

| | Plaintes reçues | | Plaintes déposées par le commissaire | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 |
| Plaintes reportées de l'année précédente | 2 293 | 2 513 | 0 | 1 | 2 293 | 2 514 |
| Nouvelles plaintes | 2 018 | 1 653 | 1 | 36 | 2 019 | 1 689 |
| Plaintes annulées* | 28 | s/o | 0 | s/o | 28 | s/o |
| **Total des plaintes reçues** | **4 283** | **4 166** | **1** | **37** | **4 284** | **4 203** |
| Plaintes réglées avec conclusions | 1 118 | 1 516 | 0 | 34 | 1 118 | 1 550 |
| Plaintes abandonnées | 652 | 575 | 0 | 0 | 652 | 575 |
| **Total des plaintes fermées** | **1 770** | **2 091** | **0** | **34** | **1 770** | **2 125** |
| Plaintes en suspends à la fin de l'exercice | 2 513 | 2 075** | 1 | 3 | 2 514 | 2 078 |
| **Fiches de rendement entreprises pendant l'exercice** | | | 10 | 24 | | |

* Nous n'employons plus cette catégorie depuis juin 2008; ces 28 plaintes ont été annulées avant que le changement ait été effectué.
** 127 de ces plaintes sont en cours et en attente de l'issue du litige.

ISSUE DES PLAINTES TRAITÉES EN 2009–2010, PAR TYPE

**RÉSULTAT DES PLAINTES ADMINISTRATIVES (1 052 plaintes)**




***Retards***
Plaintes réglées : 71 %; non fondées : 5 %; abandonnées : 24 %

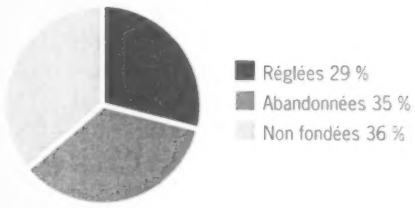
***Prorogations de délai***
Plaintes réglées : 42 %; non fondées : 33 %; abandonnées : 25 %

***Frais***
Plaintes réglées : 61 %; non fondées : 25 %; abandonnées : 14 %

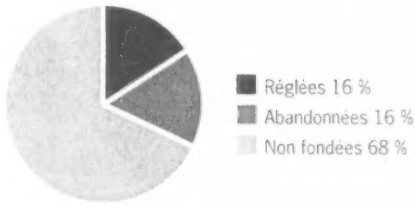
***Divers***
Plaintes réglées : 40 %; non fondées : 53 %; abandonnées : 7 %

*Le dossier d'une plainte pour retard a été fermé malgré une conclusion de plainte fondée/non réglée.

**RÉSULTAT DES PLAINTES DE REFUS (970 plaintes)**




**RÉSULTAT DES PLAINTES RELATIVES AUX EXCLUSIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET (103 plaintes)**



## FAIRE ENQUÊTE EFFICACEMENT POUR GARANTIR LE RESPECT DES DROITS DU DEMANDEUR

Cette année, nous avons tiré le meilleur parti des pouvoirs d'enquête que nous confère la *Loi sur l'accès à l'information* et nous n'avons pas hésité à prendre des mesures solides au besoin. Nous avons fait clairement savoir que nous étions prêts à contraindre les institutions concernées à nous fournir les documents demandés. La commissaire à l'information par intérim a adressé un certain nombre de fois des recommandations officielles à l'intention des administrateurs généraux d'institutions en vertu de l'article 37 de la Loi. C'est également cette année que, pour la toute première fois, le Commissariat a renvoyé un dossier au procureur général du Canada pour examen et poursuite éventuelle. On trouvera au **chapitre 2** des exemples concrets illustrant ces stratégies.

## BILAN DES INSTITUTIONS NOUVELLEMENT ASSUJETTIES À LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

Nous avons pris connaissance de l'expérience des institutions nouvellement assujetties à la Loi en 2006 et en 2007 en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (voir le **chapitre 3**). Les caractéristiques distinctives de ces organisations (qui comptent des sociétés d'État et des hauts fonctionnaires du Parlement) ainsi que la nouveauté de la situation ont suscité des difficultés à mesure qu'elles acquéraient de l'expertise et mettaient en œuvre des changements dans les pratiques administratives et dans les mentalités pour instaurer un climat de conformité. Cela a entraîné une augmentation de 80 % dans le nombre des demandes déposées en 2007–2008. Nos enquêtes ont révélé les répercussions de l'instauration d'une fonction d'accès à l'information et de l'acquisition d'une expérience de la Loi, puisque 85 % des plaintes ont été jugées fondées.

## TOUR D'HORIZON DE LA CONFORMITÉ

La dernière édition de nos fiches de rendement, que nous produisons depuis 1999, a permis d'évaluer le rendement de 24 institutions en matière de conformité à la *Loi sur l'accès à l'information* (voir le **chapitre 4**). Onze institutions ont donné des résultats satisfaisants, tandis que treize ont obtenu des résultats inférieurs à la moyenne ou pire. Notre rapport révèle également le problème répandu des retards et de leurs effets négatifs sur le système d'accès à l'information au Canada. Le système des fiches de rendement a fait ressortir deux problèmes directement liés à ces retards : les consultations et la délégation du pouvoir décisionnel en matière d'accès.

## ASPECTS FONDAMENTAUX DU DROIT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA

Cette année, notre travail auprès des tribunaux a permis d'avancer eu égard à plusieurs causes ayant trait à des aspects importants du système de l'accès à l'information. Comme nous l'expliquons au **chapitre 5**, nous continuons de chercher à obtenir les documents détenus par les cabinets de ministres et le Bureau du Conseil privé, et nous avons entamé une nouvelle action contre la SRC pour protéger la portée de nos pouvoirs d'enquête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

## L'OUVERTURE GOUVERNEMENTALE : FAIRE PASSER LE MESSAGE

Cette année, nous avons largement sensibilisé les institutions à l'importance de l'accès à l'information, de la divulgation proactive et de l'ouverture gouvernementale par le biais de nombreuses activités (voir le **chapitre 6**) :

- Le commissaire à l'information (représentée par l'ex-commissaire et l'actuelle commissaire par intérim) s'est présenté à cinq reprises devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.
- Nous avons créé un nouveau site Web qui offre toutes sortes de fonctions aux Canadiens.
- La Semaine du droit à l'information 2009 a permis de mettre en valeur les principes fondamentaux de la liberté d'information et de donner la parole à des experts de premier plan dans ce domaine.

## DONNER L'EXEMPLE

Comme nous l'expliquons au **chapitre 7**, nous avons reçu beaucoup moins de demandes d'accès (34) cette année qu'auparavant, et le commissaire à l'information ad hoc a terminé toutes les enquêtes sur les plaintes déposées contre le Commissariat. Nous avons réalisé tous nos objectifs annuels en matière de GI/TI et nous avons ajouté ou terminé de nouveaux projets et en avons fait avancer d'autres qui porteront fruit plus tard. Nous avons notamment réussi à circonscrire et à réorienter des instruments employés ailleurs au gouvernement. Nos efforts pour améliorer nos pratiques de gestion financière et notre gouvernance ont été reconnus en 2009–2010. Nous avons, en effet, fait l'objet d'une opinion favorable sans réserve de la part du Bureau de la vérificatrice générale.

# 1. DES MESURES CRUCIALES CONCERNANT LES ENQUÊTES

Déjà dotés d'une solide fondation organisationnelle, nous avons, cette année, consacré notre énergie, notre temps et notre attention à la fonction d'enquête. Nous avons pourvu tous les postes au sein de nos équipes. Nous avons pris d'importantes mesures pour corriger nos méthodes afin de concrétiser l'objectif de clore les dossiers récents et en souffrance. Notre succès est attesté par la diminution de la charge de travail et par le service plus actif que nous offrons aux Canadiens. Nous nous sommes par ailleurs donné des objectifs clairs pour continuer de nous améliorer.

Ce fut pour le Commissariat à l'information une année remplie de réalisations du côté des enquêtes. Nous avons réglé plus de plaintes que jamais depuis vingt ans, et nous avons réduit plus que jamais notre charge de travail. Le nombre de dossiers en souffrance depuis plus de deux ans a continué de diminuer. Nous avons également réduit de près d'un tiers le délai moyen d'achèvement des enquêtes nos plaintes les plus récentes. Ce succès est directement attribuable à nos efforts concertés pour améliorer considérablement notre fonction d'enquête sur la base d'une évaluation détaillée de la charge de travail et de l'efficacité des procédures introduites l'année dernière dans le cadre de notre nouveau modèle de gestion[1].

TABLEAU 1 – SOMMIARE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, 2008–2009 ET 2009–2010

| | Plaintes reçues | | Plaintes déposées par le commissaire | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2008–2009 | 2009–2010 |
| Plaintes reportées de l'année précédente | 2 293 | 2 513 | 0 | 1 | 2 293 | 2 514 |
| Nouvelles plaintes | 2 018 | 1 653 | 1 | 36 | 2 019 | 1 689 |
| Plaintes annulées* | 28 | s/o | 0 | s/o | 28 | s/o |
| **Total des plaintes reçues** | **4 283** | **4 166** | **1** | **37** | **4 284** | **4 203** |
| Plaintes réglées avec conclusions | 1 118 | 1 516 | 0 | 34 | 1 118 | 1 550 |
| Plaintes abandonnées | 652 | 575 | 0 | 0 | 652 | 575 |
| **Total des plaintes fermées** | **1 770** | **2 091** | **0** | **34** | **1 770** | **2 125** |
| Plaintes en suspends à la fin de l'exercice | 2 513 | 2 075** | 1 | 3 | 2 514 | 2 078 |
| **Fiches de rendement entreprises pendant l'exercice** | | | 10 | 24 | | |

* Nous n'employons plus cette catégorie depuis juin 2008; ces 28 plaintes ont été annulées avant que le changement ait été effectué.
** 127 de ces plaintes sont en cours et en attente de l'issue du litige.

1. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2008-2009_6.aspx

Avec des statistiques et analyses utiles et exactes (et c'est le fruit de notre plan d'amélioration des rapports statistiques), nous avons clairement constaté qu'il fallait adopter des mesures plus précises pour maximiser nos gains en efficacité (voir l'encadré « Les clés de notre succès » et la suite du rapport). Notre plus grande priorité était d'engager et de former de nouveaux employés pour nous doter d'un personnel complet. Nous avons également perfectionné notre mode de gestion des dossiers et apporté des corrections cruciales à nos procédures.

## EN CHIFFRES QUI PARLENT

Nous avons réglé 2 125 plaintes cette année (voir le tableau 1). Cela représente 20 p. 100 d'augmentation par rapport à 2008–2009. À l'exception de l'exercice 1989–1990 (où le Commissariat avait réglé 3 011 plaintes, dont les trois quarts visaient une seule et même institution), il s'agit du **nombre le plus élevé de plaintes réglées en une même année depuis 27 ans.**

Nous avons reçu 1 689 nouvelles plaintes cette année, dont 36 qui ont été déposées par la commissaire elle-même. Dans l'ensemble, cela représente 330 plaintes de moins que l'an dernier. Il s'agit de la deuxième année consécutive que le nombre de nouvelles plaintes a diminué depuis la variation brusque en 2007–2008 où nous avons reçu 2 387 plaintes. Cette hausse est principalement attribuable aux 536 plaintes reçues au sujet de la Société Radio-Canada.

## AMÉLIORATION CONTINUE

En 2009–2010, nous avons réglé 21 p. 100 des plaintes les plus simples en moins de trois mois. Nous continuerons d'améliorer notre procédure d'enquête en amont et nous comptons régler 85 p. 100 de ces plaintes dans ce délai l'an prochain. Pour ce faire, nous solliciterons la collaboration des institutions et notamment du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du ministère de la Défense nationale, le Bureau du Conseil privé, de la Société Radio-Canada et de Parcs Canada. Ces institutions sont responsables de 70 p. 100 des plaintes simples dont le règlement a pris plus de trois mois cette année.

## LES CLÉS DE NOTRE SUCCÈS

En septembre 2009, nous avons dressé un plan d'action complet pour maximiser nos gains d'efficacité et régler les plaintes plus rapidement et plus efficacement*.

**Renforcer notre capacité**

- Nous avons mis en œuvre une stratégie de gestion intégrée des ressources humaines.
- Nous avons doté nos équipes d'enquête au maximum.
- Nous avons engagé à contrat, des enquêteurs d'expérience pour s'occuper des dossiers les plus anciens et les plus complexes.
- Nous avons élaboré un programme interne de formation ciblée.
- Nous avons relancé notre programme de développement de carrière.
- Nous avons élaboré, suivi et corrigé des cibles pour les enquêteurs.

**Améliorer la gestion des dossiers**

- Nous avons adopté, pour les enquêtes, une perspective à l'échelle du portefeuille.
- Nous avons collaboré avec les plaignants et les institutions pour régler les plaintes et nous leur avons demandé comment nous pourrions mieux les aider.
- Nous avons dédié une équipe aux dossiers en souffrance.
- Nous avons suivi de près nos progrès et avons rapidement fait connaître nos préoccupations aux cadres supérieurs institutionnels, le cas échéant.

**Vérifier et ajuster nos procédures**

- Nous avons amélioré nos procédures de réception de documents.
- Nous avons simplifié la procédure de hiérarchisation des plaintes.
- Nous avons simplifié notre traitement accéléré des plaintes simples.
- Nous avons publié des directives sur les pratiques énonçant clairement la marche à suivre au sujet de certains aspects de nos procédures.

* http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int.aspx

FIGURE 1 – NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS, 2009–2010

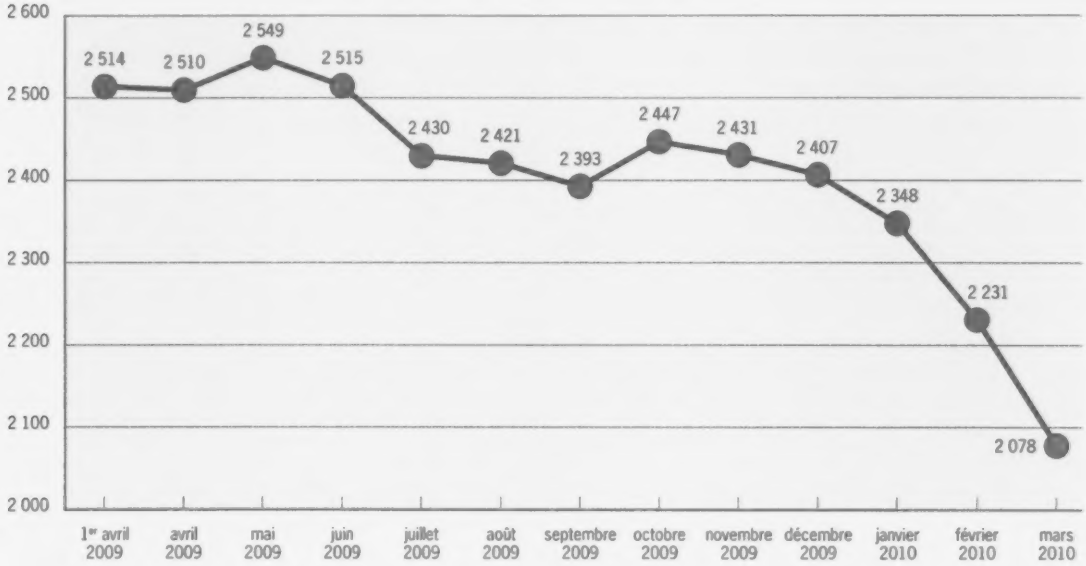
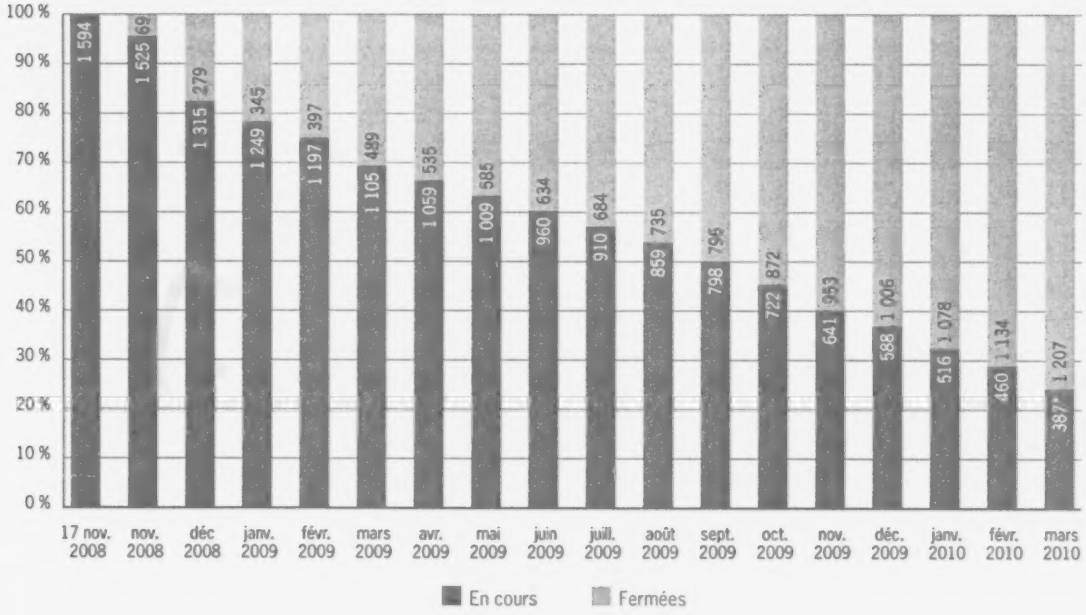



FIGURE 2 – STATUT DES PLAINTES DE LONGUE DURÉE, NOVEMBRE 2008 À MARS 2010




** 21 des dossiers qui restent à être fermé au 31 mars 2010 sont en attente l'issue de litiges.*

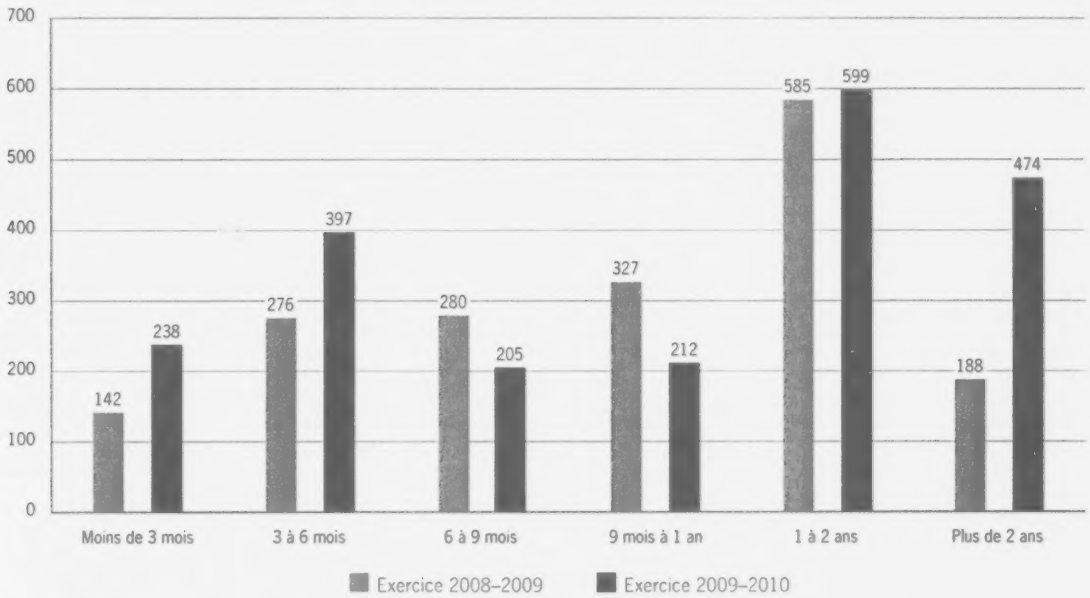
Le nombre de dossiers restés ouverts a diminué de mois en mois (figure 1). La tendance avait commencé au cours de l'été 2008. Pour l'ensemble de l'année, notre charge de travail a diminué de 17 p. 100 (436 dossiers), ce qui représente **la baisse la plus importante de toute notre histoire.**

La baisse de la charge de travail comprend une réduction systématique des dossiers de longue date (dossiers reçus avant le 1er avril 2008). Comme l'illustre la figure 2, nous avons commencé l'année avec 1 105 de ces dossiers. En fin d'exercice, ce nombre était passé à 387, soit une baisse de 65 p. 100. Dans l'ensemble, **depuis la mi-novembre 2008, nous avons réglé 76 p. 100 de ces plaintes.**

Enfin, nous **avons réduit globalement le délai moyen de traitement des enquêtes relatives aux plaintes les plus récentes** (celles qui datent d'après le 1er avril 2008), qui est passé de 343 jours en 2008–2009 à 245 en 2009–2010 (soit une baisse de 29 p. 100). Nous avons également conclu plus d'enquêtes plus rapidement que l'an dernier. Par exemple, le nombre de plaintes réglées en moins de trois mois a augmenté de 68 p. 100 et le nombre de celles qui ont été réglées en trois à six mois a augmenté de 44 p. 100 (figure 3).

Le délai moyen de règlement global est passé de 401 jours en 2008–2009 à 450 jours en 2009–2010. L'ancienneté de certains de nos vieux dossiers a contribué à cette augmentation. Comme nous avons plus de 100 dossiers reportés depuis avant 2007–2008 à cette date (tableau 2), notre délai moyen va continuer à augmenter jusqu'à ce que nous ayons tiré pleinement parti des améliorations apportées à nos procédures (notamment en réglant toutes les plaintes en souffrance et en ne reportant que 300 à 500 dossiers par an). Nous sommes déterminés à continuer d'améliorer nos méthodes et à prendre d'autres mesures pour régler ces vieux dossiers aussi rapidement que possible.

FIGURE 3 – DÉLAI DE RÈGLEMENT DES PLAINTES

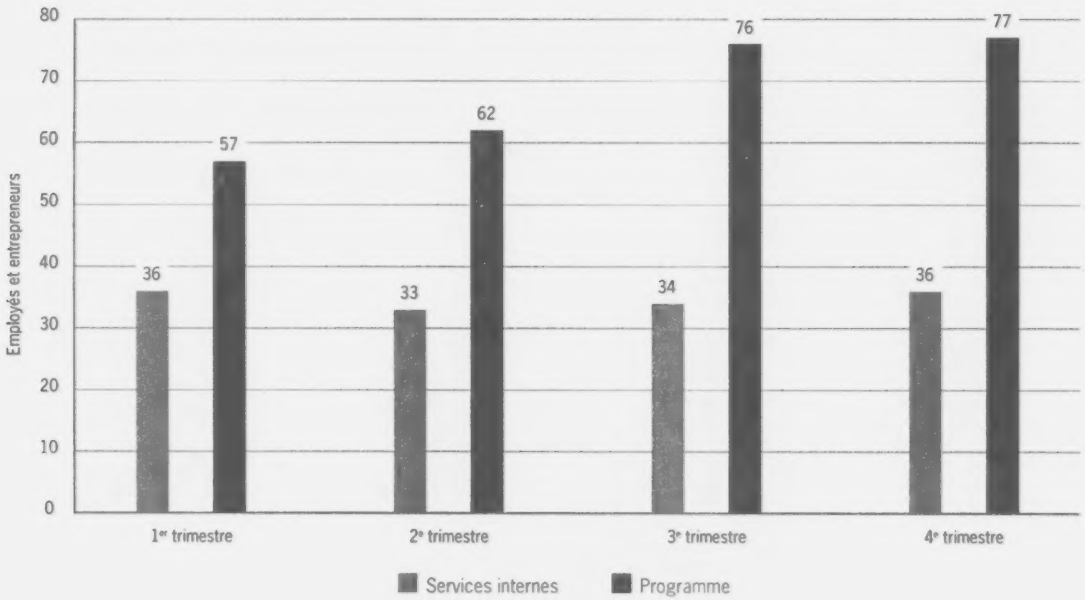



*Remarque : Le total des plaintes réglées en 2009–2010 indiqué dans cette figure (2 125, soit la somme des chiffres au-dessus de chaque barre) est égal au total indiqué dans le tableau 2 ci-dessous pour 2009–2010, mais il n'y a pas de relation directe entre les catégories de la figure et celles du tableau. Par exemple, une plainte inscrite en décembre 2007 et réglée en avril 2009 apparaîtra dans la catégorie « 2007–2008 » dans le tableau 2, mais dans la catégorie « 1 à 2 ans » dans la figure 3, puisqu'il a fallu 16 mois pour la régler.*

TABLEAU 2 – ÂGE DES PLAINTES RÉGLÉES EN 2009–2010 ET LE NOMBRE EN SOUFFRANCE

| Année d'inscription de la plainte | Nombre de plaintes réglées en 2009–2010 | Nombre de plaintes en souffrance |
|---|---|---|
| 2002–2003 | 1 | 1 |
| 2003–2004 | 4 | 3 |
| 2004–2005 | 17 | 10 |
| 2005–2006 | 33 | 23 |
| 2006–2007 | 151 | 66 |
| 2007–2008 | 512 | 284 |
| 2008–2009 | 796 | 613 |
| 2009–2010 | 611 | 1 078 |
| **Total** | **2 125** | **2 078** |

FIGURE 4 – RESSOURCES, 2009–2010




## LES CLÉS DE NOTRE SUCCÈS

### *Renforcer notre capacité*

L'un des préalables essentiels de notre succès était de nous doter d'employés qualifiés aptes à se charger de nos dossiers. Grâce à notre plan de gestion intégré des ressources humaines (page 51), nous avons déjà commencé à recruter et à former de nouveaux enquêteurs. Il est cependant devenu évident, cette année, que nous ne pourrions pas atteindre nos buts même avec une capacité accrue. Nous avons donc consacré plus de ressources à nos équipes d'enquête, notamment au groupe chargé des dossiers de longue durée. Dans l'ensemble, nous avons engagé 20 personnes, qui ont été affectées aux enquêtes, et nous avons intégré 10 enquêteurs expérimentés sous contrat pour nous aider à régler les cas les plus complexes (figure 4.)

## AMÉLIORATION CONTINUE

Nous continuerons d'ajouter à notre programme interne d'apprentissage à l'intention des enquêteurs. Nous améliorerons notamment le volet juridique de la formation pour nous assurer que les enquêteurs sont au courant des derniers litiges liés à la *Loi sur l'accès à l'information* et sachent à quoi s'en tenir concernant les exemptions et exclusions complexes prévues par la réglementation.

En plus de nous doter d'un supplément de personnel d'enquête, nous nous sommes attachés à fournir à nos enquêteurs l'appui dont ils avaient besoin pour travailler efficacement. Nous avons placé à la tête de chaque équipe d'enquête des chefs expérimentés capables de conseiller nos nombreux jeunes employés. Nous avons mis en place un programme interne d'apprentissage continu. Nous avons notamment offert de la formation ciblée aux enquêteurs pour les aider à se tenir au courant de l'évolution du domaine de l'accès à l'information, des derniers litiges et des pratiques exemplaires. Les mesures prises pour perfectionner nos employés nous aideront à les maintenir en poste, à conserver notre productivité et à offrir des services de qualité.

Nous nous préparons également à des changements dans la charge de travail et les circonstances en créant des réserves d'enquêteurs qualifiés vers qui nous tourner en cas de besoin. Le programme de développement de carrière a été remis en valeur pour faciliter la promotion interne du personnel d'enquête. Nous avons également envisagé des moyens de créer de la mobilité au sein de l'organisation. Nous avons également discuté avec l'École de la fonction publique du Canada de la possibilité de régler la pénurie chronique de personnel qualifié dans le domaine de l'accès à l'information à l'échelle du gouvernement, dans le cadre du programme de renouvellement de la fonction publique.

Nous avons clairement communiqué à chacune de nos équipes d'enquêteurs et à nos enquêteurs les cibles qu'ils sont censés atteindre. Nous avons veillé à ce que les équipes et les enquêteurs les atteignent en procédant à un suivi hebdomadaire des réalisations et des difficultés. Cela a permis de motiver les employés tandis que nous nous efforcions de régler autant d'enquêtes que possible chaque mois.

Tous les employés ont reçu des relevés statistiques de la charge de travail. Cela a facilité la collaboration et le soutien mutuel dans l'ensemble de l'organisation et, par conséquent, favorisé notre efficacité. Nous avons également amélioré ces relevés pour nous permettre de mieux prévoir le moment et les façons d'utiliser nos ressources d'enquête.

### *Améliorer notre gestion des dossiers*

Nous avons divisé la charge de travail en deux – d'un côté, les plaintes récentes et, de l'autre, les plaintes de longue durée – puis nous les avons analysées pour déterminer le meilleur moyen de régler les différents types de plaintes qui nous avaient été adressées. Cela nous a permis, entre autres, de mettre en œuvre une méthode d'enquête axée sur le portefeuille. Nos enquêteurs se spécialisent désormais en fonction des types et des sujets de plaintes, des types de plaignants et des institutions. Ils peuvent ainsi créer des relations de travail avec les parties intéressées, apprendre à très bien connaître des sujets faisant l'objet de plaintes fréquentes et mieux comprendre les circonstances donnant lieu à des plaintes. Cette expertise nous a permis d'améliore notre efficacité et nous aide à trouver de meilleurs moyens de régler les plaintes et de maximiser la conformité.

Nous avons accéléré nos efforts pour collaborer avec les institutions et les avons invitées à coopérer durant les enquêtes. Nous avons, par exemple, rencontré plusieurs sous-ministres et cadres supérieurs de l'accès à l'information au cours de la procédure d'élaboration des fiches de rendement (voir page 34) pour mieux comprendre leur milieu de travail et leur mandat et pour déterminer les meilleures façons de collaborer dans le but de régler les plaintes. Nous avons également discuté du nombre et du type de plaintes administratives que nous avons reçues. Grâce à ces entretiens, il est devenu manifeste que ces plaintes (ayant trait à des retards, des frais et d'autres questions d'ordre administratif) épuisent nos ressources et les leurs (elles représentent près de la moitié de notre charge de travail annuelle). Ces rencontres ont permis d'instaurer une collaboration avec les institutions dans le but de réduire considérablement le nombre des plaintes administratives au cours des années à venir. En fait, en comprenant mieux de quoi il s'agit et de quelles circonstances ces plaintes découlent, nous pouvons circonscrire les pratiques qui peuvent être améliorées dans toutes les institutions gouvernementales. Nous pouvons également circonscrire les problèmes systémiques susceptibles de faire l'objet de solutions globales et de l'intervention des organismes centraux et des législateurs (voir page 34).

## AMÉLIORATION CONTINUE

Nous avons entamé un projet de remplacement de notre logiciel de gestion des cas. Il s'agit d'un instrument fondamental que nos enquêteurs emploient dans le cadre de leurs activités de recherche. Un système plus moderne et efficace permettra aux enquêteurs de disposer de renseignements plus complets et de meilleure qualité et de gérer leur temps et suivre leurs dossiers plus efficacement.

Nous avons adopté une méthode stratégique de clôture des dossiers de longue durée. Nous avons réservé au traitement de ces dossiers une équipe d'enquêteurs expérimentés qui ont été chargés de régler les dossiers restants de nature complexe. Nous leur avons confié une sélection de dossiers diversifiée afin de stimuler leur intérêt. Nous avons travaillé avec les plaignants pour hiérarchiser les plaintes en souffrance. Cela nous a permis de fermer certains dossiers et de régler ceux qui étaient les plus importants. Nous avons également collaboré avec les institutions faisant l'objet de plaintes pour élaborer des stratégies permettant de régler des groupes de dossiers et de circonscrire les priorités.

### *Vérifier et ajuster nos procédures*

Les résultats de la vérification commandée à l'hiver 2009 au sujet de notre unité de réception et de règlement rapide ont été d'une importance considérable. Cette unité est chargée de tâches fondamentales à la source de la procédure d'enquête. Les vérificateurs ont analysé le rendement de l'unité au moment où il s'agissait encore d'un projet pilote, ce qui nous a permis d'ajuster rapidement nos méthodes[2].

- Nous avons créé un groupe spécialement chargé de traiter toute la correspondance d'arrivée lorsqu'il est devenu manifeste que cette tâche détournait le personnel du groupe de réception de ses responsabilités d'enquête.
- Nous avons clarifié les tâches des membres du groupe de réception, ce qui a permis de réduire de moitié le nombre de fois qu'un même dossier change de mains au cours de la procédure de réception.
- Nous avons distribué une directive sur les pratiques confirmant le délai de 60 jours dont disposent les demandeurs pour porter plainte et énoncer la responsabilité des institutions d'en informer les demandeurs. Cela a permis de réduire le nombre de plaintes jugées non valides en raison de la date de dépôt. La directive sur les pratiques peut être consultée sur notre site Web[3].
- Nous avons restructuré le formulaire de plainte pour que les plaignants puissent plus facilement et d'emblée nous fournir tous les renseignements dont nous avons besoin pour confirmer une plainte. Cela a permis de réduire le temps qu'il nous fallait pour terminer cette étape de la procédure de réception. Nous avons affiché le nouveau formulaire sur notre site Web[4].
- Nous avons éliminé le système de pointage que nous employions pour trier les plaintes, puisqu'il s'est révélé trop complexe et fastidieux. Nous avons diffusé une directive sur les pratiques expliquant la nouvelle méthode : on peut la consulter sur notre site Web[5].

## AMÉLIORATION CONTINUE

Grâce à d'autres améliorations apportées aux procédures et à d'autres stratégies, nous avons l'intention de continuer à réduire la charge de travail l'an prochain et de fermer nos dossiers les plus anciens. Notre objectif est de faire en sorte que 300 à 500 dossiers seulement soient reportés annuellement d'ici 2014–2015.

2. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor_int-aud-ver-int_del-rep-rap-del.aspx
3. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/inv-inv_pd-dp_timeframe-complaint-atia-temps-plaintes-atia.aspx
4. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/lc-cj-logde-complaint-deposer-plainte.aspx
5. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/inv-inv_pd-dp_triage-complaints-plaintes.aspx

La plus importante économie de temps que nous avons obtenue découle de la réduction de la période qu'il fallait pour obtenir des institutions les documents dont nous avions besoin pour procéder à nos enquêtes et élaborer les dossiers à remettre aux enquêteurs. Cette étape prend désormais en moyenne 42 jours au lieu de 90. Pour ce faire, nous avons élaboré et affiché sur notre site Web une directive sur les pratiques expliquant clairement que les institutions doivent remettre les documents demandés dans un délai de 10 jours suivant notre demande[6]. Depuis, les institutions ont considérablement amélioré leur délai de production de ces documents, quoique nous espérons des réponses encore plus rapides dans l'avenir.

Nous nous sommes également engagés à prendre des mesures immédiates lorsque des documents tardent à nous parvenir. Nous avons fait clairement savoir que nous n'hésiterons pas à employer les pouvoirs que nous confère la *Loi sur l'accès à l'information* pour aller chercher nous-mêmes les documents en question sur place ou pour en ordonner la production. Nous avons également commencé à rencontrer le personnel d'accès et les cadres supérieurs des institutions faisant l'objet d'un grand nombre de plaintes pour leur expliquer notre procédure d'enquête et leur rappeler qu'il est important de produire rapidement les documents demandés.

## L'AVENIR

La continuité dans l'action et l'objet caractérise nos priorités pour l'exercice 2010–2011. Nous continuerons de surveiller et d'ajuster notre procédure d'enquête pour gagner encore en efficacité et en rapidité, compte tenu notamment d'une situation financière stricte à l'échelle de l'organisation comme du gouvernement. Nous évaluerons plus particulièrement le succès global des améliorations que nous aurons apportées en termes de dotation en personnel, d'échéances, de productivité, de suivi et de reddition des comptes. Nous continuerons d'évaluer le rendement au moyen de vérifications internes.

De concert avec les institutions et les plaignants, nous évaluerons l'efficacité de notre nouveau formulaire de plainte et de nos nouvelles procédures de réception.

À mesure que notre procédure d'enquête gagnera en expérience et maturité, nous tournerons notre attention vers l'élaboration de nouvelles stratégies pour régler les cas les plus complexes, à partir d'une connaissance plus approfondie de notre charge de travail. Nous serons également bien placés pour déterminer ce sur quoi nos efforts devront ensuite porter en matière d'enquête et de formation.

### AMÉLIORATION CONTINUE

Nous avons l'intention de publier de nouvelles directives sur les pratiques sur divers sujets ayant trait à notre procédure d'enquête et sur d'autres aspects de notre traitement des plaintes. Cela nous permettra de communiquer clairement nos attentes aux plaignants et aux institutions et d'expliquer comment nous faisons notre travail.

6. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/inv-inv_pd-dp_req-rec-inst-dem-doc-inst.aspx

NOUVELLES PLAINTES DÉPOSÉES EN 2009–2010, PAR INSTITUTION

| Institution | Nombre de plaintes |
|---|---|
| 1. Agence du revenu du Canada | 261 |
| 2. Affaires étrangères et Commerce international Canada | 136 |
| 3. Société Radio-Canada | 134 |
| 4. Transports Canada | 112 |
| 5. Défense nationale | 100 |
| 6. Bureau du Conseil privé | 84 |
| 7. Citoyenneté et Immigration Canada | 72 |
| 8. Gendarmerie royale du Canada | 68 |
| 9. Service correctionnel du Canada | 53 |
| 10. Agence des services frontaliers du Canada | 43 |
| 11. Industrie Canada | 43 |
| 12. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 43 |
| 13. Administration canadienne de la sûreté du transport aérien | 41 |
| 14. Santé Canada | 37 |
| 15. Société canadienne des postes | 35 |
| Autres (66 institutions) | 427 |
| **Total** | **1 689** |

Des quelque 1 700 plaintes que nous avons reçues en 2009–2010, 75 % concernaient 15 institutions (plus de 250 sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*). Onze, dont les neuf premières, sont parmi les 15 en question depuis au moins trois ans.

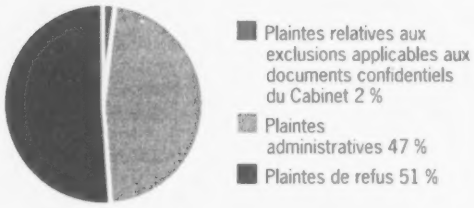
ISSUE DES PLAINTES RÉGLÉES AVEC CONCLUSIONS EN 2009–2010, PAR INSTITUTION

| | Total | Fondées | Non fondées |
|---|---|---|---|
| Défense nationale | 159 | 97 | 62 |
| Société Radio-Canada | 158 | 126 | 32 |
| Gendarmerie royale du Canada | 127 | 50 | 77 |
| Bureau du Conseil privé | 115 | 47 | 68 |
| Affaires étrangères et Commerce international Canada | 94 | 68 | 26 |
| Transports Canada | 92 | 41 | 51 |
| Agence du revenu du Canada | 68 | 58 | 10 |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 61 | 20 | 41 |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 45 | 20 | 25 |
| Pêches et Océans Canada | 45 | 18 | 27 |
| Service correctionnel du Canada | 44 | 28 | 16 |
| Agence des services frontaliers du Canada | 43 | 25 | 18 |
| Santé Canada | 42 | 37 | 5 |
| Société canadienne des postes | 37 | 21 | 16 |
| Ministère de la Justice du Canada | 34 | 9 | 25 |
| Autres (66 institutions) | 386 | 193 | 193 |
| **Total** | **1 550** | **858** | **692** |

Dans l'ensemble, nous avons constaté que 55 % des plaintes que nous avons traitées en 2009–2010 étaient fondées et que 45 % ne l'étaient pas. Ces proportions se répètent généralement d'année en année. Par contre, les résultats de chaque institution varient. Cela traduit toutes sortes de facteurs, dont les caractéristiques des plaintes et la proportion de plaintes administratives et de plaintes pour refus.

## TYPES DE NOUVELLES PLAINTES, 2009–2010

### TYPES DE NOUVELLES PLAINTES, 2009–2010

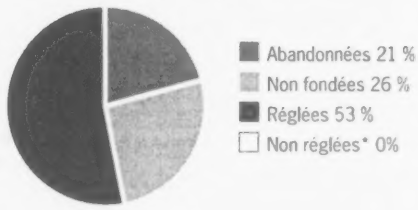



Notre charge de travail était presque également divisée en plaintes administratives et en plaintes pour refus (voir page 5 pour une description de ces catégories). La catégorie administrative a commencé de représenter une plus faible proportion des nouvelles plaintes, passant de 58 % en 2007–2008 à 47 % cette année.

Les plaintes pour retard et les plaintes pour prorogation de délai de traitement des demandes par les institutions représentent plus des trois quarts des plaintes administratives. Ces plaintes nous préoccupent particulièrement, car elles témoignent du comportement d'institutions qui refusent tout simplement de communiquer de l'information en ne répondant pas dans les délais requis ou qui invoquent à tort les règles énoncées dans la Loi. (Voir aussi le chapitre 4 et notre rapport spécial intitulé *Hors délais*, qui portent tous deux sur ces types de plainte.)

## ISSUE DES PLAINTES TRAITÉES EN 2009–2010, PAR TYPE

### RÉSULTAT DES PLAINTES ADMINISTRATIVES (1 052 plaintes)




***Retards***
Plaintes réglées : 71 %; non fondées : 5 %; abandonnées : 24 %

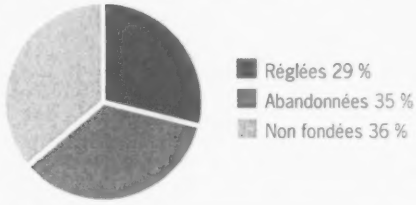
***Prorogations de délai***
Plaintes réglées : 42 %; non fondées : 33 %; abandonnées : 25 %

***Frais***
Plaintes réglées : 61 %; non fondées : 25 %; abandonnées : 14 %

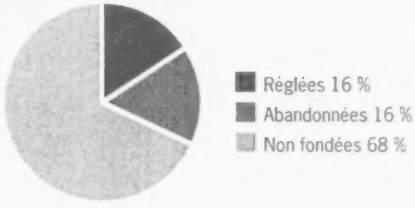
***Divers***
Plaintes réglées : 40 %; non fondées : 53 %; abandonnées : 7 %

*Le dossier d'une plainte pour retard a été fermé malgré une conclusion de plainte fondée/non réglée.

### RÉSULTAT DES PLAINTES DE REFUS (970 plaintes)




### RÉSULTAT DES PLAINTES RELATIVES AUX EXCLUSIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET (103 plaintes)




Nous avons constaté que, en 2009–2010, les plaintes administratives étaient fondées dans une plus grande proportion que les autres types de plainte. Dans la catégorie administrative, nous avons réglé 71 % de plaintes pour retard et 42 % de plaintes pour prorogation de délai.

# 2. DES ENQUÊTES EFFICACES QUI GARANTISSENT LE RESPECT DES DROITS DES DEMANDEURS

L'accès à l'information est indispensable à la garantie de transparence et de reddition des comptes du gouvernement. Il permet aux citoyens de participer et contribue à la santé d'une démocratie. Grâce à l'expertise que nous avons acquise et à la simplification de nos méthodes et en faisant appel à toute la gamme d'instruments dont nous disposons, nous avons pris des mesures efficaces, au nom des citoyens, pour obtenir de l'information du gouvernement fédéral. Les Canadiens ont ainsi obtenu accès à plus d'information et à une information plus complète.

L'importance que nous avons accordée aux enquêtes a permis de clarifier nos méthodes. Grâce à l'analyse que nous avons faite de la charge de travail, nous avons pu élaborer des stratégies administratives propres à terminer plus d'enquêtes avec efficacité et efficience. Mais surtout, nous nous sommes rendus compte que nous devrions faire le meilleur usage possible de tous les instruments à notre disposition pour inciter les institutions à remplir les obligations que leur attribue la *Loi sur l'accès à l'information* et pour prendre des mesures fermes au besoin. Nous avons donc fait clairement savoir que, le cas échéant, nous obligerions les institutions concernées à nous fournir les documents demandés. La commissaire à l'information par intérim a déposé elle-même un certain nombre de plaintes. Elle a également formulé des recommandations officielles à l'intention des administrateurs généraux d'institutions, le tout dans l'espoir d'obtenir le maximum de respect de la réglementation. C'est également cette année que, pour la toute première fois, le Commissariat a renvoyé un dossier au procureur général du Canada pour examen et poursuite éventuelle (voir page 22, la section intitulée « Sans laisser de traces »). Par ailleurs, nous avons pris des mesures pour collaborer avec toutes les parties intéressées (plaignants et institutions) pour régler les problèmes d'accès.

Voici quelques exemples d'enquêtes plus particulièrement intéressantes réalisées en 2009–2010, qui soulignent ces méthodes.

## TIRER PLEINEMENT PARTI DE NOS POUVOIRS

Nous jouissons de solides pouvoirs d'enquête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et nous les invoquons au besoin lorsque nous traitons des plaintes. Il se peut, par exemple, que nous soyons amenés à contraindre une institution à produire les documents dont nous avons besoin pour enquêter correctement – ou du moins à lui rappeler que nous avons le pouvoir de l'y contraindre (pour un exemple de ce genre, voir page 32). À la conclusion d'une enquête, il se peut que nous devions formuler une série de recommandations officielles à l'intention du responsable d'une institution au sujet de la plainte en question (voir l'encadré sur l'article 37). Lorsque nous soupçonnons une grave irrégularité juridique, nous avons également le pouvoir de renvoyer l'affaire au procureur général du Canada pour examen et poursuite éventuelle.

En faisant appel à toute la gamme de nos pouvoirs, nous prenons des mesures efficaces pour le compte des demandeurs et nous veillons à ce que les institutions respectent la Loi. Par exemple, dans quatre cas cette année, la commissaire par intérim a dû rendre une décision de plainte fondée avec recommandations au responsable de l'institution concernée. Comme on peut le constater dans le résumé des cas ci-après, trois de ces quatre plaintes ont été finalement réglées, mais une ne l'a pas été (voir aussi « Une justification est nécessaire » et « Engagements manqués », au chapitre 4).

### *Quand un « chouchou à cheveux » est un secret d'État*

**Contexte**

La Défense nationale a reçu en juillet 2007 une demande concernant une liste d'affaires de toilette appartenant à des détenus afghans (ex. : peignes, rasoirs, cosmétiques, chouchous à cheveux, etc.). Le Ministère a refusé de communiquer l'information au motif que, ce faisant, il compromettrait la sécurité nationale (article 15) et porterait atteinte à la protection des renseignements personnels (article 19). Le demandeur nous a donc adressé une plainte pour refus d'accès.

Au cours de notre enquête, la Défense nationale a fait valoir, pour justifier la non-communication des renseignements, une autre exemption concernant la protection de la sécurité de personnes (article 17).

**Règlement de la plainte**

Nous n'étions pas d'accord avec l'argument de la Défense nationale selon lequel la divulgation de la liste compromettrait la sécurité nationale, mais nous étions d'accord avec sa décision de ne pas communiquer les noms et numéros de matricule des détenus, non plus que les noms des militaires identifiés dans les listes, afin de garantir leur sécurité et celle de leurs familles. Nous étions également d'accord avec le principe que les noms et numéros de matricule des détenus étaient des renseignements personnels.

Le Ministère est resté sur ses positions et n'a pas voulu communiquer d'information sur les affaires de toilette. La commissaire ne pouvait donc pas faire autrement que d'adresser un rapport au ministre pour l'informer qu'elle estimait la plainte fondée et recommander que le Ministère communique l'information relative aux affaires de toilette. Le Ministère a accepté notre recommandation et a communiqué non seulement la liste des effets, mais aussi des renseignements sur le personnel militaire, puisque ces renseignements n'étaient plus considérés comme susceptibles de constituer une menace pour leur sécurité.

**Leçons tirées de l'expérience**

Plusieurs institutions ratissent large lorsqu'elles invoquent l'exemption de la sécurité nationale. Cela ne devrait pas constituer la réponse par défaut à des demandes touchant des questions de sécurité nationale (ou même à celles qui y ont trait indirectement). Les institutions ont la responsabilité d'exercer leur pouvoir discrétionnaire avec circonspection et de prélever et communiquer les renseignements qui ne peuvent être légitimement retenus en vertu de la Loi. Nous continuerons de contester l'usage sans discrimination de l'exemption de la sécurité nationale.

### *Sans engagement, rien ne se fait*

C'est la seule plainte que nous n'ayons pas pu régler cette année.

**Contexte**

En février 2008, un demandeur a voulu obtenir d'Industrie Canada des documents concernant un rapport affiché sur le site Web du ministère au sujet des téléchargements de musique et du partage de fichiers P2P. Compte tenu de l'ampleur de la demande (1 300 pages), le Ministère a prorogé le délai à 150 jours pour répondre. Mais il a dépassé l'échéance prévue pour demander la prorogation et, par conséquent, cette prorogation n'était pas valable. Par ailleurs et malgré le délai supplémentaire, il n'a pas fourni les documents demandés. Mécontent, le demandeur nous a adressé une plainte pour retard.

**Règlement de la plainte**

Au moment où nous sommes intervenus, soit un an et demi plus tard, nous avons découvert que les responsables de l'accès à Industrie Canada avaient fait très peu pour donner suite à la demande. Ils n'avaient même pas commencé les consultations auxquelles ils auraient dû procéder avec d'autres institutions et tierces parties.

### QU'EST-CE QU'UN RAPPORT EN VERTU DE L'ARTICLE 37?

Nous réussissons à régler la plupart des plaintes en collaborant avec le coordonnateur de l'accès à l'information de l'institution concernée et avec ses cadres supérieurs, mais il arrive que cela ne soit pas possible. Dans ce cas, la commissaire par intérim peut adresser un rapport à l'administrateur général de l'institution en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour lui faire savoir que la plainte est considérée comme fondée. Ce rapport contient les renseignements suivants : les conclusions de la commissaire, les mesures précisément recommandées pour régler le problème et, le cas échéant, le délai dans lequel elle s'attend à être informée d'un plan visant à mettre ses recommandations en œuvre. L'institution doit alors décider si elle accepte ou non ces recommandations.

Industrie Canada a également suspendu la demande par deux fois pendant de courtes périodes de congé. Le Ministère a obtenu pour cela la permission du demandeur. Il demeure que la Loi ne prévoit pas de report de délai en raison de congés.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons demandé à Industrie Canada de fixer une date de réponse. Lorsqu'on nous a fait savoir que ce serait aux alentours de juin 2010, nous avons tenté de négocier un délai plus raisonnable, mais sans succès.

Ayant conclu que la plainte était fondée, la commissaire a adressé au ministre un rapport en vertu de l'article 37, assorti de trois recommandations :

- Que tous les renseignements demandés ne nécessitant pas de consultations en vertu de la procédure de notification de tierces parties (articles 27 et 28) soient communiqués au plus tard en janvier 2010.
- Que les documents disponibles entre-temps le soient dès qu'ils seraient prêts.
- Que la réponse finale soit fournie au demandeur au plus tard à la fin de février 2010.

Industrie Canada a répondu que, si la procédure de consultation se déroulait sans difficulté, il serait possible de répondre entièrement à la demande au plus tard à la fin de février 2010. Nous avons été déçus de cette réponse. Le refus de préciser une échéance ferme et le fait d'indiquer seulement la possibilité de communiquer certains documents entre-temps nous ont semblé des réponses insuffisantes et déraisonnables en l'occurrence. La plainte a été classée comme fondée et non réglée, ce qui est malheureux, puisque, en fin de compte, le Ministère a respecté l'échéance finale recommandée par le commissaire.

**Leçons tirées de l'expérience**

La *Loi sur l'accès à l'information* permet aux institutions de bénéficier de prorogations de délai dans certaines circonstances précises, mais ces prorogations ne servent à rien si l'institution ne fait pas le travail nécessaire entre-temps. De plus, ces prorogations doivent être invoquées dans un délai de 30 jours après réception de la demande. N'ayant respecté ni l'un ni l'autre de ces principes, Industrie Canada n'a pas rempli l'obligation législative de faire tout en son pouvoir pour communiquer en temps et lieu l'information demandée, et, par conséquent, il a porté atteinte aux droits du demandeur.

### *Sans laisser de traces*

**Contexte**

Des articles sont parus dans la presse au cours de l'été 2008 concernant une poursuite intentée contre le Musée des beaux-arts du Canada (MBAC) relativement à un congédiement injustifié. Ces articles, qui s'appuyaient sur des documents versés au dossier judiciaire, donnaient à penser que des documents avaient été détruits et/ou que des personnes avaient été invitées à détruire des documents à valeur explosive qui auraient pu être fournis en réponse à une demande déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'article 67.1 de la Loi interdit de détruire, tronquer ou modifier un document ou ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un des actes ci-dessus dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la Loi. Quiconque contrevient à cette disposition est coupable « soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de dix mille dollars, ou de l'une de ces peines; soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de cinq mille dollars, ou de l'une de ces peines ».

Compte tenu de la gravité de ces allégations, la commissaire à l'information par intérim a déposé elle-même une plainte contre le Musée des beaux-arts du Canada, et nous avons entamé une enquête.

**Règlement de la plainte**

Le MBAC a collaboré pleinement à l'enquête. Nous avons examiné deux questions. D'abord, et surtout, nous nous sommes demandés si, en fait, des documents avaient été détruits concernant la demande d'accès en question et si des personnes avaient été incitées à les détruire. Deuxièmement, nous avons envisagé tous les facteurs qui auraient pu donner lieu à cet incident, dont le leadership de l'organisation, les politiques relatives aux courriels et à l'accès à l'information en vigueur à ce moment-là, ainsi que la possibilité offerte aux employés et aux cadres supérieurs de suivre une formation utile à l'époque de l'incident.

Rappelons que, au moment où il a été mis au courant, le Musée a immédiatement pris des mesures correctives. Conscient de la gravité de l'incident, il a pris un certain nombre de mesures pour pallier les insuffisances du système et faire en sorte que des incidents de ce genre ne se reproduisent plus. Comme il avait pris ces mesures avant que nous

entamions notre enquête, nous n'avons pas recommandé de mesures spécifiques, mais nous avons formulé un certain nombre d'observations justifiant nos conclusions.

Notre enquête a révélé que des documents qui auraient pu être fournis en réponse à la demande d'accès avaient été détruits et que des personnes avaient été invitées à le faire au cours du traitement de la demande. Nous avons constaté que ces faits étaient avérés, mais nous n'avons pas fait enquête ni n'avons formulé de conclusion concernant la question de savoir si ces mesures avaient été prises « dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi » (article 67.1).

Nous avons pour mandat de procéder à des enquêtes administratives sur la conformité des institutions fédérales à la Loi et de formuler des conclusions de fait. Nous ne pouvons pas procéder à des enquêtes criminelles, pas plus que nous ne pouvons attribuer de responsabilités civiles ou criminelles. Cela dit, lorsque nous faisons enquête, nous pouvons dévoiler des faits attestant la perpétration d'une infraction qui pourrait donner lieu à un renvoi de l'affaire au procureur général du Canada, ainsi que la Loi le prévoit.

En l'occurrence, nous avons dévoilé la preuve d'une infraction à l'article 67.1. La commissaire par intérim a donc renvoyé l'affaire au procureur général du Canada.

Nous avons conclu que la plainte était bien fondée et réglée et nous avons adressé les observations suivantes au MBAC.

Premièrement, malgré l'existence de politiques comme le document de 2005 portant sur le matériel informatique, l'accès aux courriels et à l'Internet et les documents électroniques, nous avons constaté que la plupart des employés qui ne s'occupent pas de la technologie de l'information manquent de formation concernant l'emploi d'un ordinateur et l'usage du courriel. Des employés ne savaient donc pas comment utiliser correctement le courriel ni ce qu'il convient de conserver ou d'éliminer.

Deuxièmement, au moment de l'incident, les employés avaient la possibilité d'effacer toutes traces de messages électroniques, ce qui leur permettait de faire disparaître ces enregistrements de façon permanente. À la suite de l'incident, le Musée a désactivé cette fonction afin que, désormais, seuls certains employés de la Direction de la technologie de l'information soient habilités à l'exécuter.

Troisièmement, après l'incident, le Musée a également modifié les documents suivants : « Politiques et procédures : matériel informatique – Accès aux courriels et à l'Internet – Documents électroniques (novembre 2008) », la Politique en matière d'AIPRP (novembre 2008) et le document « Courriels et courtoisie (novembre 2008) ». Le MBAC a ensuite affiché tous ces documents sur l'intranet, et a invité ses cadres à se familiariser avec les politiques et à les faire connaître aux employés. Ces politiques font désormais partie de la formation initiale dispensée aux nouveaux employés.

Finalement, bien que des employés aient reçu une certaine formation, nous avons constaté qu'au moment de l'incident, les responsables et les cadres du MBAC n'étaient pas assez formés dans le domaine de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). Cette formation n'était pas systématiquement dispensée aux employés en place, et les nouveaux employés n'en bénéficiaient pas suffisamment dans le cadre de leur formation initiale. En outre, la formation des employés (et notamment des cadres supérieurs) dans le domaine des politiques de l'AIPRP et des fonctions et responsabilités afférentes faisait défaut. Une formation continue et obligatoire s'imposait dans ce domaine pour tous les nouveaux employés. Les politiques et procédures en vigueur en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels étaient également insuffisantes.

Le MBAC nous a demandé de revoir ses politiques en matière d'AIPRP et d'utilisation du courriel. Nous travaillerons avec le Musée à clarifier ces politiques en dehors du cadre de cette enquête.

**Leçons tirées de l'expérience**

Il incombe aux institutions de donner une formation complète à leurs employés concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et concernant les politiques et pratiques de gestion de l'information afin qu'ils connaissent et comprennent leurs obligations en vertu de la Loi. Si elles ne fournissent pas le savoir et le soutien nécessaire, les institutions courent le risque de voir leurs employés prendre des décisions susceptibles d'avoir de graves conséquences lorsqu'il s'agit de traiter des demandes d'accès à l'information.

### *Prévention de la fraude?*

**Contexte**

En 2004, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a reçu une demande l'invitant à produire une liste de tous les chèques non encaissés de plus de 2 000 dollars que le Ministère avait libellés à des entreprises de 1996 à 2003. Le Ministère a répondu que ces renseignements

n'existaient pas. Il a également prétendu que ces documents ne pouvaient pas être produits parce que leur création entraverait excessivement le fonctionnement de ses services. Le demandeur n'a pas été satisfait de cette réponse et a porté plainte.

**Règlement de la plainte**

Lorsque nous avons demandé au Ministère en quoi la production des renseignements demandés entraverait son fonctionnement, il a décidé de ne plus invoquer cet argument et de trouver un arrangement selon lequel les données seraient extraites moyennant des frais. Le demandeur a par ailleurs accepté de modifier sa demande initiale pour la faire commencer à 1999.

Une première facture de 12 480 dollars (6 930 dollars pour couvrir le temps d'accès à l'ordinateur central du Ministère et 5 550 dollars pour couvrir le temps d'élaboration du programme nécessaire à l'extraction des données) a été adressée au demandeur, qui a versé un dépôt de 6 240 dollars en 2005. À l'époque, nous avons conclu que cette estimation était excessive et nous sommes intervenus. En réponse, TPSGC a adressé une nouvelle estimation au demandeur, soit 4 050 dollars. D'autres entretiens concernant le temps d'utilisation de l'ordinateur central facturé ont permis de réviser encore l'estimation, qui est passée à 1 485 dollars au lieu de 6 930.

Après plusieurs discussions avec d'autres institutions fédérales, le Ministère a communiqué certains renseignements au demandeur au sujet de cinq dates différentes, entre décembre 2005 et juillet 2006. Mais il a retenu d'autres renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* en invoquant plusieurs motifs : les affaires internationales (article 15), la perpétration d'une infraction (paragraphe 16(2)), la protection des renseignements personnels (article 19), la protection de renseignements confidentiels d'un tiers (article 20) et l'article 24, qui renvoie à d'autres lois limitant la divulgation de renseignements.

Nous avons commencé notre enquête pour savoir si TPSGC était en droit d'invoquer ces exemptions. Nous sommes tombés d'accord sur certaines de ces exemptions (protection des renseignements personnels, protection de renseignements d'un tiers, autres dispositions limitant la communication de renseignements), mais l'enquête s'est révélée fort longue. Nous avons fait le va-et-vient plusieurs fois, tandis que les fonctionnaires du Ministère tentaient de faire la preuve que la communication des noms et adresses des entreprises bénéficiaires des chèques causerait probablement du tort. TPSGC a continué d'affirmer que la communication des noms et adresses, en plus des renseignements déjà fournis au demandeur (par exemple, le montant des chèques), pourrait faciliter la fraude contre la Couronne.

D'emblée, nous avons admis que l'accès aux numéros de référence des paiements (ou des numéros de chèque) permettrait à un fraudeur de produire un faux chèque et de l'encaisser sans risquer d'être pris. Nous n'étions cependant pas convaincus que ce scénario était plausible si les noms des bénéficiaires et leurs adresses étaient communiqués. Nous avons demandé au Ministère de fournir des exemples concrets de ce genre de fraude afin que nous puissions comprendre la méthode qu'emploierait un fraudeur. Les exemples qu'on nous a proposés n'ont malheureusement pas réussi à expliquer comment les mêmes fraudeurs pourraient contourner les mesures de sécurité mises en place par les institutions financières.

Dans le même temps, nous avons découvert qu'au moins n gouvernement provincial communiquait déjà ce genre de renseignements, y compris les noms des bénéficiaires et les montants des chèques.

Après avoir évalué l'ensemble des éléments mis à notre disposition, nous avons conclu que TPSGC ne satisfaisait pas au critère du « risque vraisemblable de préjudice », qui permet de justifier une exemption au motif du risque de perpétration d'une infraction. La commissaire par intérim a adressé au ministre un rapport en vertu de l'article 37 en précisant que la plainte était jugée fondée et en recommandant que les noms et adresses des entreprises soient communiqués. Elle a également recommandé, en vertu de l'intérêt public, que le Ministère informe chacune des institutions gouvernementales au nom desquelles des chèques avaient été établis afin qu'elles entrent en contact avec les destinataires de chèques non encaissés.

Le ministre a accepté les recommandations de la commissaire par intérim et communiqué les noms et adresses des bénéficiaires. Il a également informé la commissaire par intérim que TPSGC avait pris des mesures pour réduire le nombre de chèques non encaissés délivrés à des personnes et des entreprises en demandant à tous les directeurs financiers de tous les ministères de corriger la situation.

**Leçons tirées de l'expérience**

À première vue, il peut sembler logique que la communication de ce genre de renseignements rende le gouvernement du Canada vulnérable à certains égards. C'est un fait que TPSGC a découvert des cas de fraude concernant des chèques du

gouvernement. Mais, lorsqu'une institution ne peut pas faire valablement la preuve que la communication de l'information compromettra vraisemblablement un intérêt particulier, elle doit communiquer les renseignements.

### *À qui la décision?*

**Contexte**
Bibliothèque et Archives Canada a reçu une demande l'invitant à produire tous les documents d'un dossier concernant une personne ayant joué un rôle dans un événement important du début du XX[e] siècle (l'explosion de 1917 à Halifax). L'institution a refusé de communiquer certains documents du dossier au motif qu'ils étaient toujours assujettis au secret professionnel entre avocat et client, conformément à l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le demandeur nous a adressé une plainte pour refus d'accès.

**Règlement de la plainte**
Le demandeur est historien et auteur. Il avait besoin des renseignements qu'il demandait pour une publication à venir. Nous avons donc demandé à l'institution si elle accepterait de renoncer à son privilège au titre du secret professionnel pour communiquer les documents au demandeur dans l'intérêt public.

Nous avons appris, en cours d'enquête, que Bibliothèque et Archives Canada s'était concerté avec le ministère de la Justice du Canada, lequel avait confirmé que les renseignements demandés étaient toujours assujettis au secret professionnel liant l'avocat à son client et avait recommandé de ne pas les communiquer.

Compte tenu de cette recommandation, Bibliothèque et Archives Canada a retenu les documents. Il n'a cependant pas envisagé de les communiquer dans l'intérêt public comme nous le lui avions demandé. Nous lui avons demandé une seconde fois d'en envisager la possibilité.

Au cours d'une deuxième discussion avec le ministère de la Justice, Bibliothèque et Archives Canada a été informé que les documents en question se trouvaient en réalité sous le contrôle de Transports Canada ou de Pêches et Océans Canada, même des années après l'événement en question. Le « client » était donc l'un ou l'autre de ces ministères et c'est à lui qu'appartenait le pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements.

Pêches et Océans a répondu que les documents n'étaient pas sous son contrôle. Transports Canada, après avoir examiné attentivement les renseignements, a conclu qu'ils n'avaient aucune valeur litigieuse et a décidé de renoncer à son privilège. Bibliothèque et Archives Canada a donc, par la suite communiqué tous les documents utiles au demandeur.

**Leçons tirées de l'expérience**
Même si des renseignements sont assujettis au secret professionnel liant l'avocat à son client, une institution a le pouvoir de les communiquer. Comme le privilège appartient au client et non à l'avocat, l'institution peut décider d'y renoncer, notamment lorsque la communication de l'information ne risque pas d'entraîner de conséquences.

## COLLABORER POUR OBTENIR DES RÉSULTATS

Cette année, nous nous sommes engagés à travailler avec les institutions pour régler les plaintes et à leur fournir soutien et conseils lorsqu'elles en avaient besoin. Par ailleurs, nos enquêteurs ont travaillé régulièrement avec les demandeurs pour clarifier et préciser leurs plaintes. Ils ont négocié également avec le personnel d'accès à l'information pour trouver rapidement le meilleur moyen de régler l'affaire.

Les résumés ci-dessous sont des exemples de ce genre de collaboration (voir aussi page 32, la section intitulée « Une évaluation correcte des frais »).

### *Apprendre les ficelles (numéro 1)*

**Contexte**
L'Administration portuaire du Saguenay est une très petite institution géographiquement isolée qui ne reçoit en principe que quelques demandes par an. Il y a deux ans, elle a reçu dix demandes en une très courte période. Elle a pu répondre rapidement aux quatre premières, mais elle n'a pas pu faire face aux six suivantes, de sorte que quatre plaintes s'en sont suivies. Le demandeur nous a adressé plusieurs autres plaintes par la suite.

**Règlement de la plainte**
Cette enquête présentait un certain nombre de problèmes qui n'auraient pu se régler par téléphone ou par courrier postal (recherches incomplètes, mauvaise estimation des frais, application d'exemptions non valables, etc.). Par ailleurs, l'institution nous a refusé l'accès aux documents dont nous avions besoin pour faire enquête en disant que, comme ils étaient entre les mains d'un conseiller juridique externe, ils n'étaient pas sous son contrôle.

Pour essayer de collaborer avec l'institution et régler l'affaire, l'enquêteur s'est rendu sur place. Au cours de sa visite, il a

réussi à régler les différents problèmes en suspens avec le personnel et l'avocat de l'institution. En prenant le temps de donner aux fonctionnaires locaux un cours accéléré sur la *Loi sur l'accès à l'information*, les obligations juridiques de l'institution et notre rôle à cet égard, nous avons réussi à obtenir les documents dont nous avions besoin pour mener l'enquête à bien. Par ailleurs, l'institution en a tiré une meilleure compréhension de ce qu'elle doit faire en vertu de la Loi. Elle a donc donné une réponse au demandeur (quoique deux ans après la première demande).

**Leçons tirées de l'expérience**

Cette enquête souligne certaines des difficultés éprouvées par les petites institutions qui doivent remplir leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* tout en respectant d'autres impératifs juridiques et en conjuguant des intérêts contradictoires. Il arrive que ces institutions connaissent mal la Loi et qu'elles aient peu d'expérience et des ressources limitées pour régler les demandes d'accès, puisque cette tâche s'ajoute souvent à leurs autres responsabilités. Elles doivent connaître les ressources dont elles peuvent disposer et en tirer parti. Elles peuvent, par exemple, se tourner vers le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour obtenir des instructions concernant les politiques et directives d'accès, communiquer avec d'autres petites institutions placées dans la même situation (par exemple d'autres administrations portuaires) ou engager des experts en accès à l'information pour obtenir aide et conseils concernant le règlement des demandes d'accès. Lorsqu'il y a plainte, nous sommes à la disposition des petites institutions pour les informer de leurs obligations juridiques afin qu'elles soient mieux préparées à répondre à d'autres demandes ultérieurement. L'essentiel reste cependant qu'elles doivent accepter de remplir leurs responsabilités en vertu de la Loi, faute de quoi les conséquences sur le droit d'accès seraient graves.

### *Apprendre les ficelles (numéro 2)*

**Contexte**

L'Administration portuaire de Toronto (APT) a reçu une demande l'invitant à communiquer des documents détaillés sur les dépenses des employés. Elle a fait savoir au demandeur qu'il lui en coûterait 750 dollars et lui a demandé de verser un acompte représentant 75 % de la somme. L'institution a également proposé au demandeur de lui envoyer des documents résumés pour seulement 10 dollars. Le demandeur a maintenu sa demande initiale et a aussitôt réglé les frais. Il nous a cependant adressé une plainte parce qu'il estimait que les frais étaient excessifs.

**Règlement de la plainte**

Au cours de notre enquête, nous avons découvert que la façon dont l'APT avait traité la demande comportait d'autres problèmes importants que l'évaluation des frais.

Premièrement, elle a tardé à informer le demandeur qu'il lui faudrait un délai supplémentaire de 30 jours pour traiter la demande. Deuxièmement, elle s'est largement trompée dans le calcul du temps qu'il lui faudrait pour effectivement répondre à la demande. Enfin, ce n'est que presque un an après l'échéance du délai prorogé qu'elle a été en mesure de fournir les documents demandés.

Après discussion avec l'APT et avec le plaignant, notre enquêteur a pu négocier un arrangement aux termes duquel l'institution acceptait de rembourser les frais payés et de renoncer au solde dû. Par ailleurs, le PDG et le conseiller juridique de l'institution ont présenté des excuses au demandeur pour les erreurs de traitement et promis de communiquer immédiatement certains documents. L'institution s'est engagée à respecter une date de communication finale et a promis de communiquer les renseignements à mesure qu'ils étaient traités.

**Leçons tirées de l'expérience**

L'APT est un autre exemple de petite organisation aux prises avec le traitement de demandes d'accès. Comme c'est le cas de l'Administration portuaire du Saguenay, cette institution ne reçoit pas beaucoup de demandes au cours d'une même année et elle a peu d'expérience et de ressources à y consacrer. Les décisions qu'elle a prises en l'occurrence découlaient de ce manque d'expérience et ont un effet négatif sur le droit d'accès du demandeur. Cependant, la bonne volonté de l'APT et sa décision de prendre des mesures correctives l'ont bien placée pour l'avenir et sont un exemple à suivre pour d'autres institutions.

## L'OBLIGATION D'ASSISTANCE

Les institutions sont tenues en vertu de la réglementation de faire tout en leur pouvoir pour aider les demandeurs d'accès. Nous collaborons avec elles pour veiller à ce qu'elles tiennent cet engagement et nous les y aidons.

### *Des frais multipliés par trois*

**Contexte**

Le Service correctionnel du Canada (SCC) a reçu une demande énumérant trois éléments distincts. Comme il s'agissait d'une seule demande, le demandeur a payé des frais de 5 dollars.

Mais, après avoir séparé la demande en trois demandes distinctes, le SCC a invité le demandeur à régler deux autres fois les frais de demande. Celui-ci s'y est vigoureusement opposé, déclarant qu'il n'avait présenté qu'une seule demande et qu'il ne paierait les frais qu'une seule fois.

En réponse, l'institution a traité un élément de la demande et suspendu le traitement des deux autres en attendant le paiement des frais supplémentaires. Le demandeur nous a adressé une plainte à ce sujet.

**Règlement de la plainte**
Notre enquête nous a appris qu'une politique interne du SCC permet effectivement de diviser une même demande en plusieurs éléments. Il s'agit de veiller à ce que les demandeurs tirent le meilleur parti des cinq heures de traitement non facturables autorisées pour chaque demande, comme le prévoit la *Loi sur l'accès à l'information*.

En l'occurrence, en divisant la demande en trois, le SCC essayait de donner au demandeur le bénéfice de 15 heures de traitement gratuit (cinq par élément), ce qui réduirait considérablement les frais qu'il aurait à payer au total.

Malheureusement, le personnel d'accès du SCC n'a rien expliqué de cela au demandeur ni demandé à celui-ci s'il acceptait que l'on procède ainsi. Les intentions de l'institution étaient louables, mais nous estimons que, en n'informant pas le demandeur, elle n'a pas rempli son obligation d'offrir le meilleur service possible.

À la suite de notre intervention, le SCC a révisé sa position et traité les deux autres éléments de la demande initiale.

**Leçons tirées de l'expérience**
En dehors des frais de 5 dollars par demande, la *Loi sur l'accès à l'information* ne dit rien du nombre d'éléments qui peuvent composer une même demande. Sur le plan administratif, les institutions peuvent traiter les demandes comme elles l'entendent. Mais elles ne peuvent pas facturer de frais supplémentaires sans le consentement du demandeur. Pour remplir leur obligation d'assistance, elles doivent faire tout en leur pouvoir pour que le droit d'accès des demandeurs soit respecté.

### *Pas besoin de réinventer la roue*

**Contexte**
Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAECI) a reçu une demande l'invitant à fournir la liste des locataires de la Résidence des visiteurs officiels du gouvernement du Canada sur une durée de deux ans.

Le MAECI a refusé de communiquer ces renseignements, prétendant que le seul moyen de les obtenir serait de créer un document regroupant diverses sources d'information, puisqu'il n'existait pas de liste de ce genre. Le Ministère a également prétendu qu'il n'existait pas de système permettant d'exécuter cette tâche. Le demandeur nous a adressé une plainte pour refus.

**Règlement de la plainte**
Nous avons fait remarquer aux fonctionnaires du MAECI que, si diverses sources permettaient de trouver les renseignements demandés et si ces sources pouvaient produire des documents lisibles à la machine, le Ministère était tenu de produire ces renseignements en vertu du paragraphe 4(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour aider le Ministère à surmonter sa prétendue difficulté à produire un même document à partir de sources diverses, nous lui avons conseillé de tout simplement imprimer les documents et de n'en communiquer que ce que le demandeur souhaitait. Suivant notre avis, le Ministère a pu recueillir les renseignements utiles et les fournir au demandeur. Voilà un énorme progrès par rapport à la réponse initiale, qui prétendait que ces mesures n'étaient tout simplement pas possibles.

**Leçons tirées de l'expérience**
Les renseignements qu'un demandeur souhaite obtenir n'existent pas nécessairement dans un seul document, mais ils peuvent être accessibles par d'autres sources placées sous le contrôle de l'institution. Il incombe à celle-ci, en vertu de la Loi et en vertu de l'obligation d'assistance, de prendre les mesures nécessaires pour donner accès à ces renseignements.

### *Décidez maintenant ou payez plus tard*

**Contexte**
Un demandeur a présenté au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) deux demandes que les fonctionnaires ont jugé « supérieures à la normale ». Ceux-ci ont donc invité le demandeur à réduire le champ des deux demandes, mais ils ne l'ont pas informé des frais que le traitement de ces demandes importantes supposait.

Le demandeur a refusé de réduire le champ de ses demandes, et le Ministère lui a adressé par la suite une estimation des frais se montant à plus de 16 600 dollars, dont la moitié était payable à l'avance. Le demandeur a alors demandé à l'institution de réduire le champ de ses demandes, comme on le lui avait proposé. Le Ministère a refusé, déclarant que, selon sa politique, si un demandeur refuse de réduire le champ d'une

demande, celle-ci ne peut plus être modifiée une fois que les frais estimatifs lui ont été adressés. Le demandeur nous a adressé une plainte concernant la façon dont le MAECI avait traité sa demande.

**Règlement de la plainte**
Le MAECI a maintenu, tout au long de l'enquête, que sa politique était conforme à l'obligation d'assistance. Nous n'étions pas d'accord. Selon nous, le Ministère se moquait délibérément de ses responsabilités, puisque sa politique ne prévoyait pas que l'institution devait faire « tous les efforts raisonnables (...) pour lui prêter toute l'assistance indiquée » (paragraphe 4(2.1)). Nous avons donc suggéré au MAECI de revoir sa position, ce qu'il a fait en permettant au demandeur de réduire le champ de ses demandes.

**Leçons tirées de l'expérience**
Les institutions peuvent traiter les demandes d'accès comme elles l'entendent, mais elles n'ont pas le droit d'appliquer des politiques qui contreviennent à des dispositions législatives. Elles ont l'obligation d'aider les demandeurs tout au long du traitement de la demande, notamment en les informant préalablement des frais éventuels (ce que le MAECI n'a pas fait en l'occurrence).

## UNE DIVULGATION PROACTIVE

Aux termes de politiques de divulgation proactive, des institutions donnent accès à des renseignements sans autre forme de procès et sans que la population ait besoin de recourir à la *Loi sur l'accès à l'information*. En fait, l'un des principes fondamentaux de la Loi est qu'elle complète et ne remplace pas les moyens existants d'obtenir l'information détenue par le gouvernement fédéral. La divulgation proactive est un aspect essentiel de la liberté d'information et de l'ouverture gouvernementale, et nous invitons instamment les institutions gouvernementales à tenir compte de sa valeur.

### *Accessibilité*

**Contexte**
Industrie Canada a reçu une demande d'un journaliste qui souhaitait obtenir un exemplaire électronique de la plus récente version de la base de données en ligne entretenue par la Direction de l'enregistrement des lobbyistes. Il voulait s'en servir dans le cadre de ses activités journalistiques assistées par ordinateur, forme de journalisme selon lequel on passe au crible des tableurs et des bases de données à la recherche de sujets intéressants.

Industrie Canada a répondu qu'il n'avait pas à communiquer les renseignements demandés, puisqu'ils se trouvaient déjà dans la base de données et qu'ils étaient accessibles par Internet (alinéa 68a)).

Le demandeur nous a adressé une plainte en faisant remarquer que la fonction de recherche de la base de données limitait sa capacité à obtenir ces renseignements dans un format utile à ses activités. Il n'avait donc pas vraiment accès à l'information.

**Règlement de la plainte**
Dans une première tentative pour régler la plainte, nous avons proposé à Industrie Canada d'essayer de fournir les renseignements demandés dans le format nécessaire, mais les fonctionnaires du Ministère ont proposé plutôt d'initier le demandeur à l'utilisation de la base de données. Cela ne s'est cependant jamais produit. Par ailleurs, en dépit de la mise à jour et de la modernisation de la base de données durant notre enquête, les renseignements dont le demandeur avait besoin restaient difficiles à obtenir en ligne.

À ce stade, nous sommes intervenus pour obtenir une réunion avec le demandeur et le Commissariat au lobbying du Canada, qui était devenu le nouveau responsable de la plainte. À cette occasion, le demandeur a clairement indiqué les renseignements qu'il souhaitait obtenir. L'institution a alors accepté d'extraire les données brutes et les a fournies au demandeur contre des frais importants.

**Leçons tirées de l'expérience**
Lorsque des institutions gouvernementales mettent leurs bases de données à la disposition de la population, il devient essentiel de mettre les logiciels régulièrement à jour pour que les données publiées restent effectivement accessibles et que les intéressés puissent les extraire. Par ailleurs, les institutions ne doivent pas imposer de méthode ou de format qui ne soit pas facile d'accès, que l'utilisateur soit une personne aux connaissances ordinaires ou plus pointues en informatique. L'ouverture gouvernementale suppose la divulgation proactive de renseignements et l'habitude de fournir des données sous une forme réutilisable fondée sur des normes et des formats faciles d'utilisation.

# 3. BILAN DES INSTITUTIONS NOUVELLEMENT ASSUJETTIES À LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

Les difficultés des institutions nouvellement assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* dans les dernières années – dont le Commissariat fait partie – ont pris une importance particulière cette année, aussi bien dans le cadre des enquêtes que dans celui des actions en justice. Les solutions elles aussi ont cependant pris forme tandis que nous collaborions avec les institutions pour qu'elles surmontent leurs difficultés.

Les quelque 70 institutions nouvellement assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* en 2006 et 2007 en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité* ont acquis une certaine expérience à mesure qu'elles ont répondu à des demandes d'accès et à des plaintes depuis lors. Il y a parmi ces institutions des sociétés d'État (la Société Radio-Canada (SRC), la Société canadienne des postes et Via Rail, par exemple), diverses fondations et agences, et des hauts fonctionnaires du Parlement (la vérificatrice générale, le commissaire à la protection de la vie privée et notre Commissariat, par exemple). Les caractéristiques distinctives de ces organisations ainsi que la nouveauté de la situation ont suscité des difficultés à mesure que ces organisations développaient leur propre expertise en matière d'accès à l'information et

TABLEAU 1 – PLAINTES REÇUES ET RÉGLÉES, 2007–2010

| Institution | Nouvelles plaintes | Dossiers fermés | Plaintes abandonnées | Plaintes fondées | Plaintes non fondées |
|---|---|---|---|---|---|
| Société Radio-Canada | 889 | 576 | 18* | 498 | 60 |
| Société canadienne des postes | 116 | 75 | 6 | 49 | 20 |
| Énergie atomique du Canada Limitée | 32 | 27 | 0 | 24 | 3 |
| Commissariat à l'information (plaintes traitées par le commissaire à l'information ad hoc) | 24 | 24 | 4** | 6 | 14 |
| Centre national des arts | 10 | 9 | 1 | 3 | 5 |
| Bureau de la vérificatrice générale | 10 | 3 | 2*** | 0 | 1 |
| Commissariat à la protection de la vie privée | 8 | 7 | 1 | 2 | 4 |
| VIA Rail | 6 | 3 | 2 | 0 | 4 |
| Canada Eldor Inc. | 4 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Commission canadienne du blé | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Élections Canada | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Exportation et Développement Canada | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Autres (7 institutions) | 11 | 9 | 3 | 3 | 3 |
| **Total** | **1 095** | **716** | **37** | **580** | **99** |

* Y compris une plainte annulée avant le début de l'enquête.

** Y compris deux plaintes annulées avant le début de l'enquête et deux retirées par le plaignant après le début de l'enquête.

*** Y compris une plainte annulée avant le début de l'enquête.

mettaient en place d'importants changements dans les procédures administratives et dans les mentalités pour instaurer un climat de conformité.

Comme l'illustre le tableau 1, depuis 2007, nous avons reçu des plaintes contre un quart des institutions nouvellement assujetties à la Loi. Plus de 80 % des plaintes concernaient la SRC et émanaient pour la plupart d'un seul demandeur. Quatre-vingt-cinq pour cent des plaintes ayant donné lieu à une conclusion ont été jugées fondées. Pour ce qui nous concerne, toutes , à l'exception d'une des 24 plaintes ont été déposées en 2007–2008 et 2008–2009 l'a été contre nous. Nous n'avons pas fait l'objet de plaintes depuis août 2009.

## STRATÉGIES DE COLLABORATION

Tout au long de nos enquêtes, nous avons multiplié nos efforts de collaboration pour mieux comprendre les difficultés auxquelles se heurtaient les institutions nouvellement assujetties dans le cadre de l'application des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Outre notre désir de régler efficacement les plaintes, nous voulions aider ces institutions à éviter que les problèmes se reproduisent. C'est pourquoi nous avons régulièrement proposé notre expertise et nos conseils et développé de solides relations de travail entre toutes les parties intéressées afin de répondre à leurs besoins.

Par exemple, l'ex-commissaire à l'information a rencontré des cadres supérieurs des plus grandes institutions parmi celles qui étaient nouvellement assujetties à la Loi au cours de la première année de traitement des demandes d'accès afin de leur expliquer leur devoir d'assistance et notre rôle d'enquête sur les plaintes et pour en savoir plus sur leurs difficultés. Cette année, nous avons également mis en place une perspective axée sur le portefeuille en regroupant certaines plaintes par institution et par thème afin que nos enquêteurs comprennent mieux les opérations de telle ou telle institution.

Nous avons créé des liens et des relations avec les institutions nouvellement assujetties à la Loi et nous nous sommes adaptés à leur situation en prenant conscience du fait que les sociétés d'État et les hauts fonctionnaires du Parlement fonctionnent différemment d'autres institutions. Par exemple, la Loi prévoit que la vérificatrice générale du Canada ne doit pas communiquer l'information qu'elle obtient ou crée durant une vérification ou un examen (article 16.1). Cette exemption s'applique aux vérifications et examens en cours et terminés. Compte tenu du volume et de la nature des renseignements en question et pour gagner en efficacité dans le cadre des enquêtes, nous avons dressé un protocole de concert avec la vérificatrice générale du Canada selon lequel nous pouvons examiner l'information sur place pour nous satisfaire que l'exemption a été correctement appliquée.

Durant nos activités auprès des institutions nouvellement assujetties à la Loi, nous avons également découvert certaines pratiques exemplaires. Par exemple, Via Rail a fait la preuve que la conformité à la Loi faisait partie de ses activités quotidiennes. Au moment où elle est devenue assujettie à la Loi, elle a immédiatement affiché sur son site Web, à titre de service à la population, des instructions expliquant comment faire une demande d'accès à l'information.

## ACQUÉRIR DE L'EXPÉRIENCE CONCERNANT LES DISPOSITIONS HABITUELLES ET NOUVELLES

Les institutions nouvellement assujetties à la Loi ont dû s'initier à la nouvelle réglementation et apprendre quelle information elle devrait communiquer et comment justifier l'application d'exemptions et d'exclusions. En outre, d'autres exemptions ont été créées pour protéger certains de leurs intérêts propres, par exemple les intérêts économiques de la Société canadienne des postes et de Via Rail, ainsi que les vérifications effectuées par la vérificatrice générale du Canada.

Lorsque le Commissariat est devenu assujetti à la Loi, l'article 16.1 a pris une importance particulière en raison de la nature de nos activités et des types de documents qui sont placés sous notre contrôle. Cette disposition est une exemption obligatoire qui protège la confidentialité de la procédure d'enquête. Nous ne pouvons raisonnablement procéder à une enquête sans avoir entièrement accès à toute l'information utile, même celle qui est considérée comme confidentielle ou privée. En érigeant un solide mur de protection autour de notre travail au moyen d'exemptions obligatoires, la Loi nous donne accès à des documents cruciaux sans compromettre les parties en cause.

Mais que se passe-t-il une fois l'enquête terminée? Qu'est-ce qui reste confidentiel et exempté? Le demandeur devrait-il avoir accès à ces documents d'enquête? À titre d'institution nouvellement assujettie à la Loi négociant une nouvelle exemption sans jurisprudence pour nous aider, nous avons eu quelque difficulté à répondre correctement à ce genre de questions.

Nos premiers efforts pour affronter la complexité de ces questions a donné lieu à plusieurs plaintes contre le Commissariat. Tirant les leçons de l'expérience et des commentaires indépendants que nous avons reçus du commissaire à l'information ad hoc, nous avons élaboré une méthode pour remplir notre devoir d'assistance tout en protégeant le caractère confidentiel des enquêtes. Nous avons adopté une nouvelle politique énonçant clairement les règles d'application de l'article 16.1 et nous nous sommes dotés de pratiques administratives équilibrant les besoins de toutes les parties en cause (demandeurs, institutions et nous-mêmes).

Par la suite, nous n'avons reçu que peu de plaintes concernant l'application de l'article 16.1. Après enquête, le commissaire à l'information ad hoc les a jugées non fondées. Rappelons que les commentaires du commissaire à l'information ad hoc nous ont permis d'améliorer nos pratiques, ce qui confirme la valeur de cette fonction de surveillance indépendante. Nous sommes d'accord avec le commissaire à l'information ad hoc pour estimer que la fonction devrait être formalisée dans la réglementation (voir page 52).

Nos difficultés sont semblables à celles qu'ont connues d'autres institutions nouvellement assujetties à la Loi. Par exemple, l'article 68.1 est une nouvelle disposition qui exclut expressément les renseignements de la SRC se rapportant à des activités de journalisme, de création et de programmation. La SRC s'est mis à appliquer régulièrement les exclusions prévues dans cette disposition, déclenchant un grand nombre de plaintes.

Nous n'avons pas pu faire enquête sur ces plaintes en raison d'une différence d'opinion avec la SRC concernant les répercussions de cette exclusion dans nos enquêtes. Comme nous le voyons au chapitre 5, nous devons régulièrement nous présenter devant les tribunaux parce que la SRC refuse de nous fournir des documents ayant fait l'objet d'une ordonnance de production dans le cadre d'enquêtes sur des plaintes. Si nous ne pouvons pas examiner les documents prétendument exclus, nous ne pouvons pas déterminer si la SRC a eu raison de retenir des documents. C'est en raison de ces actions en justice que nous avons dû laisser en suspens environ 120 plaintes pour refus.

Il existe également une disposition propre à Énergie atomique du Canada Limitée (EACL) : l'article 68.2 exclut de l'application de la Loi les renseignements qui ne sont pas liés à l'administration générale de l'organisme ou au fonctionnement d'une installation nucléaire. EACL a fait l'objet de deux plaintes concernant son application de l'exemption. L'organisme a collaboré à nos enquêtes et nous a fourni toute l'information exclue en vertu de cette disposition. Cette collaboration nous a permis d'enquêter sans délai.

## ENQUÊTES NOTOIRES

Nos enquêtes sur les plaintes contre la SRC ont été instructives : elles nous ont éclairés sur les difficultés des institutions nouvellement assujetties à la Loi qui doivent trouver comment appliquer les nouvelles dispositions législatives. Voici un résumé de trois de ces enquêtes.

### *Une justification est nécessaire*

**Contexte**

Submergée par un très grand nombre de demandes, la SRC s'est mise à exempter automatiquement tous les documents contenant certains codes comptables internes et certains numéros de cartes de crédit. Pour ce faire, elle a invoqué l'exemption protégeant les renseignements susceptibles de faciliter la perpétration d'une infraction (paragraphe 16(2)). Le demandeur nous a adressé une plainte à ce sujet.

**Règlement de la plainte**

Comme c'est aux institutions qu'il incombe de prouver l'applicabilité d'une exemption, nous avons demandé une justification détaillée de chaque cas où la SRC l'a invoquée.

Les fonctionnaires de la SRC ont alors concédé que, pour qu'une infraction soit commise à l'aide des codes internes, il faudrait que les mécanismes de contrôle fassent défaut à plusieurs niveaux en même temps au sein de l'institution proprement dit. Après cette réévaluation, la Société a communiqué les documents auparavant exemptés.

Quant aux numéros de carte de crédit, nous étions d'accord avec la SRC pour considérer que leur communication pourrait faciliter la perpétration d'une infraction. L'information a donc été retenue.

**Leçons tirées de l'expérience**
Lorsqu'elles décident de ne pas communiquer de renseignements, les institutions doivent déterminer et évaluer dans quelle mesure leur communication causerait vraisemblablement du tort aux intérêts particuliers qu'elle a circonscrits. Si elles ne le peuvent pas, elles doivent communiquer l'information.

### *Une évaluation correcte des frais*

**Contexte**
La *Loi sur l'accès à l'information* autorise les institutions à facturer des frais pour chaque heure (en sus des cinq premières heures) dont elles ont raisonnablement besoin pour faire des recherches et préparer les documents à communiquer.

La SRC a reçu 68 demandes et calculé que les frais de traitement s'élèveraient à plusieurs milliers de dollars au total. Le demandeur nous a adressé une plainte, estimant ces frais trop élevés. Il a également laissé entendre que la Société se servait peut-être de ce moyen pour décourager les demandeurs.

**Règlement de la plainte**
Pour savoir si la SRC avait correctement évalué les frais, nous lui avons demandé de fournir une justification détaillée de chaque cas. C'est ce qu'elle a fait, et nous avons collaboré étroitement avec ses employés pour évaluer chaque plainte.

Nous avons constaté que, le plus souvent, ces frais étaient élevés sans raison, parfois à cause des erreurs commises par un personnel d'accès manquant d'expérience. Cela dit, nous n'avons pas trouvé de motif de conclure que la SRC employait ce moyen pour décourager les demandeurs.

À la suite de notre enquête, la SRC a réévalué les frais et a fini par traiter de nombreuses demandes gratuitement.

**Leçons tirées de l'expérience**
Les institutions doivent donner à leur personnel les conseils et la formation qui leur permettront de calculer correctement les frais de traitement, notamment si ces derniers sont importants ou inusités. Elles doivent aussi être en mesure de justifier les frais élevés. En l'occurrence, une méthode plus attentive d'évaluation des frais de la SRC aurait permis d'offrir un meilleur service à la population et de réduire le nombre de plaintes au Commissariat.

Par ailleurs, nous admettons que le système de frais prévu dans le *Règlement sur l'accès à l'information*, qui remonte aux années 1980, doit être repensé en fonction des moyens électroniques dont disposent toutes les institutions et en tenant compte des variations d'application de la réglementation. Cela permettra sans doute de réduire le nombre de plaintes pour frais que nous recevons chaque année (elles représentent quatre pour cent des nouvelles plaintes en 2009–2010). Nous approfondirons cette question avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.

### *Engagements manqués*

**Contexte**
Il s'agit ici de la suite d'une affaire dont nous avons rendu compte il y a deux ans, puis de nouveau dans le rapport de l'année dernière[1].

Un demandeur a adressé des centaines de demandes d'accès à la SRC au cours des premiers mois où celle-ci est devenue assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. Il nous a ensuite adressé des centaines de plaintes parce que l'institution n'avait pas répondu à temps.

Bien que nous ayons conclu que la plupart des plaintes étaient fondées, nous avons accepté l'engagement de la SRC de répondre aux autres demandes dans un délai d'un an. Nous comprenions que l'institution était submergée de demandes et qu'elle faisait face à une lourde charge de travail.

Nous avons fait le suivi des progrès de la Société tandis qu'elle s'efforçait de respecter l'échéance du 1er avril 2009 pour plus de 260 demandes en souffrance. Malheureusement, elle n'a pas répondu à 32 d'entre elles à temps. Nous avons donc déposé une plainte dans chaque cas.

**Règlement de la plainte**
Pour faire enquête sur ces plaintes, nous avons dû demander d'autres documents à la SRC. Compte tenu des retards de traitement à ce stade, nous l'avons également informée que nous emploierions nos pouvoirs officiels pour la contraindre à produire des documents utiles le cas échéant. En réponse, la Société nous a adressé tous les renseignements que nous avions demandés (dossiers de traitement), mais pas les documents utiles en question.

1. Voir le Rapport annuel 2007-2008 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2007-2008.aspx et le Rapport annuel 2008-2009 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2008-2009.aspx

La SRC a répondu à toutes les demandes en souffrance entre le 3 avril et le 28 mai 2009, avant qu'il devienne nécessaire de rendre une ordonnance de production de documents. Nous avons conclu que les plaintes étaient fondées et réglées.

Nous sommes d'avis que l'institution n'aurait peut-être pas répondu aussi rapidement si nous n'avions pas pris de mesures nous-mêmes – en déposant nos propres plaintes et en expliquant que nous étions prêts à ordonner la production des documents et, avec le demandeur, à porter l'affaire devant les tribunaux (voir page 40 pour un résumé de l'affaire).

**Leçons tirées de l'expérience**

Nous n'ignorons pas que la SRC se trouve dans une situation difficile, mais nous estimions que l'institution devait remplir intégralement son engagement à répondre à toutes les demandes dans le délai d'un an prévu. En ne respectant ni les dispositions ni l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*, la SRC a clairement bafoué les droits du demandeur. Ce dossier soulève également la question plus générale de savoir s'il convient de modifier la Loi pour permettre aux institutions de se prévaloir de prorogations de délai lorsqu'elles doivent répondre à des demandes multiples et simultanées de la part d'un même demandeur. C'est l'une des modifications que nous avons proposées dans notre projet de réforme législative en 2009[2].

## L'AVENIR

En travaillant avec ces institutions pour les aider à surmonter leurs difficultés, nous avons mieux compris les grands enjeux susceptibles d'avoir un effet sur le rendement institutionnel dans l'ensemble du système d'accès à l'information. À ce titre, notre expérience du règlement de ces cas a directement alimenté nos enquêtes systémiques sur la conformité. Par exemple, nous avons l'intention de produire des fiches de rendement sur les institutions nouvellement assujetties à la Loi dès l'an prochain (voir le chapitre 4 pour plus de renseignements).

2. Voir la recommandation 12 ici : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/pa-ap-atia_reform_2009-march_2009-strengthening_the_access_to_information_act_to_meet_todays_imperatives.aspx

# 4. TOUR D'HORIZON DE LA CONFORMITÉ

Nos fiches de rendement soulignent à la fois les succès et les difficultés des institutions et permettent de comprendre les problèmes systémiques et d'attirer l'attention du Parlement. Nos enquêtes systémiques complètent ce travail en nous donnant l'occasion de comprendre plus en profondeur les problèmes répandus qui ont des effets de grande envergure.

## LES FICHES DE RENDEMENT OU L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE INSTITUTIONNELLE

Nous produisons des fiches de rendement depuis 1999. La dernière édition porte sur 24 institutions[1]. C'est le nombre le plus élevé que nous ayons vérifié au cours d'une même année.

Ce groupe, qui comprend neuf institutions évaluées l'année dernière, représente 88 % des demandes d'accès adressées au gouvernement fédéral en 2008–2009 (année observée). Nous avons produit une évaluation axée sur les faits de la conformité des institutions en lien avec une série de mesures d'amélioration que nous avions recommandées.

Onze institutions ont obtenu des résultats assez bons. Parmi elles, Citoyenneté et Immigration Canada, Justice Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada méritent des félicitations pour leur bon rendement systématique ou les améliorations importantes qu'ils ont obtenues l'année dernière. Treize institutions ont obtenu des résultats inférieurs à la moyenne ou pires (voir le tableau 1). Quant à Affaires étrangères et Commerce international Canada, ses résultats ont été si médiocres par rapport à l'année dernière que nous lui avons attribué la cote alerte rouge.

Les fiches de rendement ne servent cependant pas à dénoncer ou à ostraciser les institutions, mais à éclairer les problèmes qui doivent être réglés afin d'améliorer la situation dans tout le système d'accès à l'information.

Grâce aux fiches de rendement, nous avons confirmé la présence et les effets préjudiciables de problèmes systémiques déjà circonscrits dans le rapport spécial de 2007–2008[2]. Il s'agit, entre autres, de l'usage inapproprié des prorogations de délai et de l'augmentation des longues consultations entre institutions, notamment de celles qui sont obligatoires en vertu de la politique du Conseil du Trésor du Canada. Nous avons également découvert un obstacle important à l'accès rapide à l'information : le système de délégation de pouvoirs – lacunaire ou mal exécuté – en matière de décisions concernant l'accès à l'information au sein des institutions.

Compte tenu de ces faits, nous avons formulé des recommandations à l'intention de chaque institution en fonction de sa situation et à l'intention de l'administrateur du système, à savoir le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces recommandations énoncent les mesures précises que ces institutions doivent prendre pour régler le problème des retards et d'autres problèmes de conformité à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous avons réuni nos fiches de rendement et notre évaluation des problèmes systémiques dans un rapport spécial déposé au Parlement le 13 avril 2010[3].

1. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx
2. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008_5.aspx
3. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx

## NOS ENGAGEMENTS

Dans le rapport spécial que nous avons déposé au Parlement en février 2009, nous nous sommes engagés à prendre des mesures de suivi dans trois domaines pour garantir que nous faisons notre part pour soutenir le système d'accès à l'information[4]. Nous avons rempli ces engagements en 2009–2010, comme suit.

### *Nouvelles catégories de description de l'issue des enquêtes*

Les termes que nous avons employés pour décrire l'issue des enquêtes ont évolué d'une année à l'autre, mais la question de principe reste toujours de savoir si les plaintes étaient fondées ou non en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les réactions que nous avons obtenues des plaignants et des institutions à la fin de 2008 nous ont conduits à reconsidérer nos catégories de classement de plaintes. Les représentants de l'accès estimaient que la terminologie que nous employions donnait parfois une idée erronée du comportement de l'institution en cause. Par exemple, il n'existait qu'une seule catégorie, dite « plainte réglée », pour couvrir toute une gamme de problèmes, depuis les institutions qui n'avaient pas communiqué quelques pages d'un document jusqu'à celles qui refusaient purement et simplement l'accès à leurs documents.

Compte tenu de ces observations, nous nous sommes engagés à réexaminer nos catégories de classement de plaintes et à proposer les modifications nécessaires. Nous nous sommes concertés avec les coordonnateurs de l'accès en mars 2009 et avec le public en mars 2010, et avons demandé leur avis aux enquêteurs. Les quatre nouvelles catégories que nous avons retenues sont plus simples et plus exactes et elles sont conformes à la terminologie de la réglementation : plaintes fondées (avec trois sous-catégories), plaintes non fondées, plaintes abandonnées et plaintes réglées. Voir notre site Web pour plus de renseignements sur ces catégories[5].

### *Communiquer l'information en vertu de la Loi*

L'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information* est que les institutions doivent communiquer autant de renseignements que possible aux demandeurs. Il est cependant difficile de déterminer la mesure dans laquelle c'est fait, et nous nous sommes engagés à concevoir une méthode qui le permette.

À partir d'avril 2010, nous recueillerons systématiquement des données dans les dossiers d'enquête pour faire le suivi du degré de communication de renseignements enregistré à la suite de plaintes.

### *Plan triennal pour les fiches de rendement*

En juillet 2009, nous avons lancé notre plan triennal de mise en valeur des fiches de rendement dans le cadre de nos efforts pour nous attaquer aux causes profondes des retards dans le système fédéral d'accès à l'information[6].

Le plan intègre l'évaluation de la conformité en associant les examens du rendement institutionnels et une enquête systémique sur les prorogations de délai et la question de savoir si l'ingérence (politique ou autre) avec la procédure d'accès entraîne des retards ou limite indûment la communication de renseignements.

Nous avons exécuté toutes les tâches prévues pour la première année du plan en 2009–2010 :

- Nous avons donné suite aux plans d'action promis par les 10 institutions sur lesquelles nous avons fait enquête l'année dernière.
- Nous avons élargi notre échantillon de fiches de rendement pour y inclure toutes les institutions ayant fait l'objet d'au moins cinq plaintes pour retard en 2008–2009.
- Nous avons ajouté de nouvelles mesures pour faire un portrait plus exact du rendement de chaque institution.
- Nous avons donné aux institutions la possibilité d'expliquer leurs résultats.
- Nous avons laissé les institutions commenter la version provisoire de leur fiche de rendement et nous avons publié leurs observations.
- Nous avons préparé le terrain pour notre enquête systémique.

Nous réviserons le plan tous les ans et nous l'ajusterons au besoin.

---

4. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008_10.aspx
5. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/what-is-new-quoi-de-neuf_2010_3.aspx
6. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_3_yrs_plan.aspx

### *Nouveaux engagements*

Dans notre dernier rapport spécial, nous avons pris quatre nouveaux engagements :

- Publier une directive sur les pratiques sur les prorogations de délai demandées par les institutions pour traiter les demandes d'accès.
- Élaborer un modèle d'avis de prorogation à l'intention des institutions, éventuellement par voie électronique.
- Publier une directive sur les pratiques sur la procédure de notification.
- Confier à un agent le soin d'examiner et d'évaluer les avis que nous recevons en fonction de l'information fournie par les institutions concernant l'utilisation et la durée des prorogations et d'en faire le suivi[7].

Nous rendrons compte de notre travail à cet égard dans le rapport annuel de l'année prochaine.

## ENQUÊTES SYSTÉMIQUES

Les enquêtes systémiques sont un élément fondamental de notre plan triennal, puisqu'elles complètent les fiches de rendement et nous permettent d'approfondir les questions que ces évaluations institutionnelles mettent au jour.

Cette année, nous avons préparé le terrain pour l'enquête systémique sur les prorogations de délai que nous avions annoncée dans notre rapport spécial déposé l'année dernière au Parlement[8]. Nous avons également élargi le champ de cette enquête pour nous demander si l'ingérence (politique ou autre) avec la procédure d'accès peut entraîner des retards ou limiter indûment la communication de renseignements. La raison en

TABLEAU 1 – COTES DES INSTITUTIONS DANS LES FICHES DE RENDEMENT DE 2008–2009

| Institution | Cote | Cote graphique | Cote de rendement générale |
|---|---|---|---|
| Justice Canada | 5 | A | Remarquable |
| Citoyenneté et Immigration Canada | 5 | A | Remarquable |
| Travaux publics et Services gouvernementaux Canada | 4,5 | B | Au-dessus de la moyenne |
| Agence des services frontaliers du Canada | 4,5 | B | Au-dessus de la moyenne |
| Industrie Canada | 4 | B | Au-dessus de la moyenne |
| Sécurité publique Canada | 3,5 | C | Moyenne |
| Gendarmerie royale du Canada | 3 | C | Moyenne |
| Pêches et Océans Canada | 3 | C | Moyenne |
| Affaires indiennes et du Nord canadien | 3 | C | Moyenne |
| Ressources humaines et Développement des compétences Canada | 3 | C | Moyenne |
| Transports Canada | 2,5 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Agence du revenu du Canada | 2,5 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Service canadien du renseignement de sécurité | 2 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Défense nationale | 2,5 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Santé Canada | 2 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Agence canadienne d'inspection des aliments | 2 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Bureau du Conseil privé | 2 | D | Au-dessous de la moyenne |
| Agence canadienne de développement international | 1 | F | Insatisfaisant |
| Service correctionnel du Canada | 1 | F | Insatisfaisant |
| Patrimoine canadien | 1 | F | Insatisfaisant |
| Ressources naturelles Canada | 1 | F | Insatisfaisant |
| Environnement Canada | 1 | F | Insatisfaisant |
| Affaires étrangères et Commerce international Canada | 0 | Hors cotes | Alerte rouge |
| Téléfilm Canada | s/o | s/o | s/o |

7. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009_6.aspx

8. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008.aspx

est ce que lors de la procédure d'élaboration des fiches de rendement, nous avons entendu des commentaires à cet effet et dans le cadre du traitement des plaintes.

La procédure des fiches de rendement a également clairement révélé deux questions particulièrement préoccupantes au cours de notre enquête. La première est de savoir en quoi les consultations auxquelles les institutions sont tenues de procéder à certains égards, entre elles et avec des tiers (au Canada et, surtout, avec des gouvernements étrangers) contribuent à retarder le traitement des demandes. La deuxième est de savoir si la procédure de délégation de pouvoirs (c'est-à-dire la façon dont les décisions relatives aux demandes d'accès sont partagées entre des cadres supérieurs) ralentit le traitement des demandes ou donne lieu à une réduction de la communication de renseignements, contrairement à ce que prévoit la Loi. Quant aux consultations, nous avons besoin d'en savoir plus sur cette procédure. Nous examinerons les pratiques en vigueur dans les principales institutions avec lesquelles d'autres institutions doivent se concerter. Les retards créés dans celles-ci créent un goulot d'étranglement à l'échelle du gouvernement.

## L'AVENIR

En 2010–2011, nous passerons à la deuxième année d'application du plan triennal[9]. Nous appliquerons notre procédure d'évaluation du rendement à un échantillon d'institutions qui sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* en 2006 et en 2007. Nous ferons partie de ce groupe, et nous sommes en train de concevoir une méthode qui permettra de procéder à une évaluation indépendante de notre propre conformité à la *Loi sur l'accès à l'information* (voir page 49 pour plus de renseignements sur nos activités d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels en 2009–2010).

Concernant nos enquêtes systémiques, nous avons commencé à examiner les données dont nous disposons, notamment nos dossiers d'enquête et les avis que les institutions nous adressent régulièrement au sujet des prorogations dont elles se prévalent. Nous analyserons également l'utilisation et la durée de ces prorogations tout en nous intéressant à leurs causes profondes et à leurs effets.

En 2010–2011, nous recueillerons également des données sur un groupe restreint d'institutions pour procéder à une analyse comparative de la façon dont d'autres pays règlent la question des consultations internationales.

9. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_3_yrs_plan.aspx

# 5. ASPECTS FONDAMENTAUX DU DROIT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA

Dans plusieurs dossiers, notre travail auprès des tribunaux a contribué à l'avancement de l'interprétation d'aspects importants en matière d'accès à l'information. Ces causes et notre participation soulignent l'importance que nous accordons au développement de la jurisprudence dans le domaine de l'accès à l'information et à notre position en faveur d'une saine application de la loi.

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* est que les décisions relatives à la communication de renseignements doivent être examinées par un organisme indépendant du gouvernement. Le premier niveau d'examen est celui auquel procède le Commissariat à l'information par le biais de ses enquêtes. Le deuxième niveau est celui de la Cour fédérale, après que notre enquête ait été complétée, et ne concerne que les cas de refus d'accès.

Les litiges engagés en vertu de la Loi peuvent l'être dans les cas suivants :

- Lorsque nous concluons qu'une plainte est fondée et que l'institution ne donne pas suite à notre recommandation de communiquer les renseignements, nous pouvons, avec le consentement du demandeur, adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.
- Le plaignant peut, lorsqu'il reçoit notre rapport d'enquête, adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

La Loi prévoit également un mécanisme par lequel un tiers peut demander le contrôle judiciaire de la décision d'une institution de communiquer des renseignements que le tiers souhaite retenir.

Nous pouvons également participer à d'autres types d'instances judiciaires :

- Nous pouvons demander l'autorisation d'intervenir dans des affaires ayant trait à l'accès à l'information.
- Nous pouvons défendre les compétences ou les pouvoirs de la commissaire.

Cette année, nous avons participé à plusieurs instances judiciaires. En voici un résumé.

## LE CONTRÔLE DES DOCUMENTS

*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, (A-378-08); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*, (A-379-08); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire à la GRC)*, (A-413-08); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre des Transports)*, (A-380-08)
2009 CAF 175 (27 mai 2009), 2009 CAF 181 (29 mai 2009) (les juges Richard, Sexton et Sharlow).

Après de longues enquêtes sur les refus de communication opposés par la Défense nationale, Transports Canada, la Gendarmerie royale du Canada et le Bureau du Conseil privé [BCP] concernant les agendas du premier ministre, les agendas d'un ministre et les procès-verbaux et documents associés à des réunions, le commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire des décisions des ministères en question.

Plusieurs appels ont fait suite à la décision rendue par la Cour fédérale. La Cour d'appel fédérale a rejeté les appels du commissaire, mais elle a accueilli celui du procureur général. Nous avons par la suite demandé et obtenu l'autorisation de faire appel des décisions devant la Cour suprême du Canada.

## CONTEXTE

Le rapport annuel 2008–2009[1] fournit un résumé détaillé de ces causes, qui avaient trait aux questions suivantes :

1. **La question du contrôle :** Les documents du cabinet d'un ministre (y compris du Cabinet du premier ministre) relèvent-ils d'une institution fédérale?
2. **Les ministres sont-ils considérés comme des « cadres »?** Le terme « cadre » tel qu'il est employé dans l'exception à la définition de « renseignements personnels » dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* englobe-t-il les ministres?

### *Résumé de la décision de la Cour fédérale*

**1. La question du contrôle**

La Cour fédérale a conclu que les cabinets de ministre sont des entités distinctes des ministères que président les ministres et qu'elles ne constituent pas des « institutions fédérales » au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour a reconnu que les ministres et le premier ministre sont les *responsables* de leurs ministères respectifs, mais qu'ils n'en font *pas partie*.

Pour déterminer si des documents situés dans le cabinet d'un ministre relèvent d'une institution, la Cour fédérale a énoncé les critères suivants :

1. Le contenu des documents a-t-il trait aux affaires du ministère?
2. Les circonstances qui ont donné lieu à la création des documents indiquent-elles que le sous-ministre ou d'autres cadres supérieurs du ministère pourraient en demander et obtenir un exemplaire? Autrement dit, un cadre supérieur autre que le ministre exerce-t-il un certain contrôle ou pouvoir sur les documents en question, ne serait-ce qu'à titre partiel, transitoire ou de fait?

C'est seulement si la réponse est affirmative dans les deux cas que la Cour estimera que les documents relèvent de l'institution.

**2. Les ministres sont-ils considérés comme des « cadres »?**

Concernant l'application de l'exception relative aux renseignements personnels, la Cour a estimé que les ministres sont des « fonctionnaires publics » au sens de la *Loi d'interprétation* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qu'ils sont donc des « cadres » pour les besoins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. À ce titre, ils ne peuvent pas invoquer l'exception des « renseignements personnels » pour l'information ayant trait à leurs fonctions et responsabilités dans le cadre de l'administration de leur ministère.

Le commissaire à l'information a appelé de la décision de la Cour fédérale concernant la question du contrôle. Le procureur général a déposé un appel incident faisant valoir que les ministres n'étaient pas des « cadres » et que le paragraphe 19(1) était donc applicable.

### *Enjeux, conclusions et motifs*

**1. La question du contrôle**

La Cour d'appel fédérale a rejeté les appels du commissaire à l'information. Les juges ont confirmé la conclusion selon laquelle les institutions fédérales n'incluaient pas le cabinet du ministre qui les préside.

Tout en admettant la validité de l'argument juridique selon lequel le responsable d'une institution fédérale est, en toute logique et conformément au sens ordinaire des mots, partie intégrante de ladite institution, la Cour a estimé qu' « il nous semble que la *Loi sur l'accès à l'information* repose sur une convention bien établie selon laquelle le Cabinet du Premier ministre est une institution fédérale distincte du Bureau du Conseil privé, et que les cabinets des ministres sont des institutions fédérales distinctes des ministères sous l'autorité desquels ils sont placés».

La Cour d'appel s'est dite d'accord avec les deux questions proposées par la Cour fédérale pour déterminer les documents qui, au cabinet d'un ministre, sont des documents relevant d'une institution fédérale. Elle a reconnu que la deuxième question pourrait susciter une certaine spéculation, mais a estimé qu'on pouvait y répondre en tirant des inférences raisonnables des éléments de preuve, ce que la Cour fédérale avait fait.

**2. Les ministres sont-ils considérés comme des « cadres »?**

La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel incident du procureur général.

La Cour d'appel a conclu que la Cour fédérale avait commis une erreur de droit en important dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* les définitions de « fonctionnaire public » énoncées dans des lois ayant trait à d'autres sujets (la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi d'interprétation*) et en les employant dans un contexte différent.

1. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra_2008-2009_18.aspx

La Cour a estimé que, comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* « repose[nt] sur une convention bien établie selon laquelle le Cabinet du Premier ministre est une institution fédérale distincte du BCP », il s'ensuivait que « si le législateur avait voulu que le premier ministre soit considéré comme un "cadre" du BCP pour l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il l'aurait dit clairement ». La Cour d'appel fédérale s'est également dite d'avis « qu'il irait à l'encontre de l'intention du législateur d'interpréter la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de manière à ce que le premier ministre soit visé par l'expression "cadre d'une institution fédérale" ».

***Mesures ultérieures***

Le 17 décembre 2009, la commissaire à l'information a obtenu l'autorisation d'en appeler des décisions de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. La date provisoire pour l'audition est le 7 octobre 2010.

## LA PRODUCTION DE DOCUMENTS

*Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada* (T-1552-09)

***Contexte***

Nous avons enquêté sur de nombreuses plaintes ayant trait à l'emploi que la SRC fait de l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article dispose que la Loi « ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration ».

Au cours de nos enquêtes, nous avons insisté pour que la SRC nous communique les documents associés à ces plaintes. Celle-ci a répondu en réitérant que l'article 68.1 excluait ces documents de l'application de la Loi et a prétendu que nous n'avions pas le pouvoir d'y avoir accès.

Le 16 septembre 2009, nous avons signifié à M. Hubert T. Lacroix, président de la SRC, une ordonnance de production exigeant qu'il nous communique ou prenne des dispositions pour qu'on nous communique les documents en question. Le même jour, la SRC a demandé un contrôle judiciaire en contestant notre pouvoir de contraindre la production de documents.

***Enjeux***

La commissaire à l'information est-elle habilitée à examiner à titre indépendant des documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais que la SRC estime ne pas être assujettie au droit d'accès?

***Mesures ultérieures***

Les parties ont déposé leurs affidavits et procédé aux contre-interrogatoires. Elles ont également déposé leurs observations écrites. La SRC a déposé une demande d'audience le 23 avril 2010.

## UN GRAND NOMBRE DE DEMANDES

*Statham c. Société Radio-Canada* (T-782-08), 2009 CF 1028, 13 octobre 2009 (juge de Montigny)

***Contexte***

Durant les trois premiers mois où elle est devenue assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*, la SRC a reçu environ 400 demandes de David Statham. Submergée, la SRC n'a pas été en mesure d'y répondre à temps. Par ailleurs, elle n'a pas demandé de prorogations de délai avant l'échéance de 30 jours prévue par la Loi.

Voir page 32, la section « Engagements manqués », pour une description détaillée des plaintes qui s'en sont suivies et le résultat de nos enquêtes.

Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire et demandé à la Cour fédérale :

- d'ordonner au président de la SRC de communiquer les documents demandés en vertu de la Loi et qui n'avaient pas encore été divulgués au moment de la demande de contrôle judiciaire;
- de déclarer que la SRC avait agi déraisonnablement en ne répondant pas aux demandes conformément aux dispositions de la Loi;
- de lui accorder des dépens sur une base avocat-client.

Afin de rectifier certaines allégations erronées du requérant, la commissaire à l'information a été ajoutée à titre d'intimée dans l'instance.

Au moment où la Cour fédérale a entendu la demande de contrôle judiciaire, la SRC avait répondu à toutes les demandes d'accès.

***Enjeux, conclusions et motifs***

La demande a été rejetée aux motifs suivants.

**La demande de contrôle judiciaire est-elle sans objet?**
Puisque la SRC avait répondu à toutes les demandes d'accès au moment de l'audience, le juge de Montigny a indiqué que l'instance était devenue sans objet. Il n'en a pas moins déclaré qu'il entendrait la cause puisque le requérant avait soulevé des questions susceptibles d'intéresser d'autres plaideurs éventuels et qui n'avaient jamais été abordées auparavant.

**Peut-on remédier à un refus présumé par une date d'engagement recommandée par le Commissariat et convenue par une institution gouvernementale?**
Le juge de Montigny a bien précisé qu'une institution fédérale comme la SRC ne peut pas remédier à un refus présumé ou le suspendre. Il a cependant ajouté que l'on peut effectivement remédier à un refus présumé si le Commissariat à l'information formule une recommandation énonçant la nouvelle échéance que doit suivre l'institution pour répondre à une demande d'accès :

> Cela ne veut cependant pas dire qu'il ne peut être remédié au refus présumé. Il appartient au Commissaire à l'information, une fois qu'il a reçu une plainte de la personne à qui l'on a refusé communication de documents, de faire enquête sur la question et d'établir un rapport.

Selon le juge de Montigny, si le commissaire à l'information a recommandé que l'institution réponde dans un certain délai, le fait que celle-ci n'ait pas respecté l'article 9 de la Loi (et qu'elle soit donc réputée avoir opposé un refus) ne s'applique plus.

**Le tribunal est-il habilité à entendre une demande de contrôle judiciaire relativement à un refus présumé en vertu de l'article 41 avant l'expiration de l'échéance recommandée par le Commissariat à l'information?**
Selon le juge de Montigny, le tribunal n'avait pas compétence pour instruire une demande en vertu de l'article 41 relativement à un refus présumé tant que l'échéance fixée par le commissaire à l'information dans ses recommandations n'est pas expirée.

**Le tribunal est-il habilité à instruire une demande en vertu de l'article 41 s'il n'y a pas de refus de communication réel et continu?**
Le juge de Montigny a cité à l'appui de sa conclusion une série de décisions où la Cour a estimé qu'elle n'avait pas compétence pour instruire une demande si, au moment de l'audience, il n'y avait pas de refus de communiquer réel et continu. Le juge a ajouté que, même si la SRC était en position de refus présumé, il n'y avait pas de refus de communiquer réel et continu (ce qui permettrait au tribunal d'invoquer l'article 41) en raison de son engagement à répondre dans un délai entériné par le Commissariat à l'information.

**Le tribunal est-il habilité, dans une instance en vertu de l'article 41, à rendre un jugement déclaratoire en l'absence d'un refus de communiquer réel et continu?**
Le juge de Montigny a cité à l'appui de sa conclusion des décisions où le refus d'accès est une condition préalable à un jugement déclaratoire (ou autre réparation) dans une instance en vertu de l'article 41 parce que les pouvoirs conférés par les articles 49 ou 50 de la Loi n'entrent en ligne de compte que si le tribunal conclut à un refus de communiquer un document. À cet égard, le juge de Montigny a déclaré : « J'estime également que la Cour n'a pas compétence pour rendre un jugement déclaratoire blâmant la conduite d'une institution fédérale. »

***Mesures ultérieures***

Le 12 novembre 2009, M. Statham a en appelé de la décision de la Cour fédérale. La SRC et la commissaire à l'information sont parties à cet appel (A-458-09).

## LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

*Ontario (ministère de la sûreté et sécurité publique) et al. c. Criminal Lawyers' Association* (registre 32172), Cour suprême du Canada, 11 décembre 2008 (en appel de la Cour d'appel de l'Ontario, 2007 ONCA 392).

Il s'agit en l'occurrence d'un appel d'une décision de la Cour d'appel de l'Ontario pour deux motifs :

- Une disposition de la loi de l'Ontario sur l'accès à l'information porte-t-elle ou non atteinte au droit à la liberté d'expression tel qu'il est garanti par l'alinéa 2*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- Puisque la primauté de l'intérêt public ne s'applique pas aux exceptions relatives au secret professionnel de l'avocat ou à l'application de la loi, la disposition contrevient-elle au principe constitutionnel de la démocratie?

Le Commissariat à l'information était un intervenant dans cette instance.

La Cour suprême du Canada n'a pas encore rendu sa décision. Voir le résumé de l'affaire dans le rapport annuel 2008–2009[2].

2. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2008-2009_19.aspx

## LA SÉCURITÉ NATIONALE

*Kitson c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (T-680-08), 2009 CF 1000, 2 octobre 2009 (le juge en chef Lutfy)

### *Contexte*

La Défense nationale a reçu une demande concernant des renseignements contenus dans des rapports produits par les Forces canadiennes déployées en Afghanistan au cours de l'opération Medusa. Le demandeur voulait plus précisément savoir ce qui suit :

- Le nombre de prisonniers qu'ont faits les troupes canadiennes en Afghanistan.
- L'endroit où se trouvaient les prisonniers après leur capture.
- L'endroit où se trouvaient actuellement les prisonniers.

En réponse, le Ministère a fourni une partie de l'information demandée, mais seulement après avoir prélevé des informations en vertu de l'exception à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui protège les renseignements associés aux affaires internationales et à la défense nationale.

Le demandeur nous a adressé une plainte. Après une enquête, nous avons conclu que le Ministère avait invoqué l'article 15 à juste titre.

Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

### *Enjeux, conclusions et motifs*

**Le ministère de la Défense nationale a-t-il bien invoqué l'exception prévue à l'article 15?**
La Cour fédérale a estimé que la Défense nationale avait eu raison d'invoquer l'exception prévue à l'article 15.

En l'occurrence, les renseignements prélevés comprenaient des détails sur des incidents importants, communiqués par le biais de la chaîne de commandement des Forces canadiennes au chef d'état-major de la défense et au sous-ministre de la Défense nationale.

Après avoir examiné les renseignements en question, le juge en chef Lutfy a conclu en ces termes : « (…) je ne doute aucunement que les documents désignés par la Défense nationale sont visés par l'exception de l'article 15 ». Il a ajouté : « (…) la communication de ces renseignements en 2007 aurait pu aider l'ennemi des FC en Afghanistan, aurait pu causer un préjudice aux membres des FC et à d'autres personnes dans ce pays et aurait vraisemblablement risqué de porter préjudice à la défense du Canada ou de ses alliés au sens de l'article 15 de la Loi. » Selon le juge en chef, « la décision que la Défense nationale a rendue en 2007 de ne pas communiquer ces renseignements était fondée sur des motifs raisonnables » et « il n'y a pas d'autres renseignements en cause qui auraient pu être prélevés sans poser de problèmes sérieux au sens de l'article 25 de la Loi ».

**Les paragraphes 52(2) et 52(3) portent-ils atteinte aux droits et libertés garantis par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?**
Lorsque l'exception prévue à l'article 15 est en jeu lors d'un contrôle judiciaire, le paragraphe 52(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* dispose que les audiences doivent avoir lieu à huis clos (en privé). Par ailleurs, le paragraphe 52(3) donne à l'institution le droit de faire des arguments *ex parte*, c'est-à-dire en l'absence des autres parties à l'instance.

Au cours de l'audience à huis clos, le tribunal a examiné les documents confidentiels de la Défense nationale pour déterminer ce qui pourrait être communiqué au demandeur. Suite à cette audience, le demandeur a reçu une grande partie des documents, à l'exception des renseignements en cause, et quelques paragraphes.

Une audience a eu lieu en public pour entendre les observations orales des deux parties. La Défense nationale n'a pas demandé que cette audience ait lieu à huis clos et la Cour ne l'a pas ordonné non plus. Lors de cette audience, aucune mention des renseignements en cause n'a été faite.

Le juge en chef Lutfy a fait remarquer que « le fait pour la Cour d'encourager le recours au principe de la publicité des débats en justice n'était pas compatible avec les dispositions obligatoires de l'alinéa [52(2)] ».

Pour y remédier, le juge en chef Lutfy a fait une interprétation atténuante du paragraphe 52(2), estimant que les audiences à huis clos ne sont obligatoires que lorsqu'elles s'appliquent à des observations *ex parte* prescrites par le paragraphe 52(3). L'« interprétation atténuante » consiste à ignorer les termes de la loi pour la rendre compatible avec la *Charte*.

Pour faire une interprétation atténuante du paragraphe 52(2), le juge en chef Lutfy s'est appuyé sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S 3. Dans cette affaire, la Cour a conclu qu'il

n'est pas « [...] loisible au tribunal de tenir une audience publique et, de ce fait, de contrevenir directement à la loi [...] À moins que la disposition créant l'exigence impérative ne soit jugée inconstitutionnelle et que, à titre de réparation d'ordre constitutionnel, on ne lui donne une interprétation 'atténuante', elle ne saurait être interprétée d'une manière permettant de faire abstraction de son caractère impératif ».

Élaborant à partir de la décision *Ruby*, le juge en chef Lutfy a également conclu que la seconde partie du paragraphe 52(2) devait faire l'objet d'une interprétation atténuante et ne s'appliquer qu'aux observations *ex parte*. Il a fait remarquer que cette interprétation ne visait pas « à porter atteinte, de quelque manière que ce soit, au droit du responsable de l'institution fédérale de demander que les audiences *ex parte* aient lieu dans la région de la capitale nationale ».

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

## LA DÉTERMINATION DU PRIVILÈGE

*Blank c. Canada (Ministre de la Justice)* (T-1577-08), 2009 CF 1221, 30 novembre 2009 (le juge de Montigny)

### *Contexte*

M. Blank a demandé au ministère de la Justice du Canada de lui donner accès à toutes les communications relatives aux infractions dont il était accusé à un certain moment. Même après avoir réduit le champ de sa demande, il a été informé par le Ministère qu'il y avait 20 boîtes de documents dans le dossier et qu'il faudrait 200 heures pour y faire des recherches. Le demandeur a accepté de payer les frais de traitement.

Le ministère de la Justice n'a pas répondu à la demande d'accès dans le délai de 30 jours prévu par la loi. Le demandeur nous a adressé une plainte pour retard.

Après des consultations supplémentaires et un examen des documents, le Ministère a communiqué 10 pages de documents. Dans ces pages, pour ce qui est des renseignements qui avaient été prélevés, il a invoqué les exceptions prévues au paragraphe 21(1) et à l'article 23. Cette dernière disposition protège les renseignements assujettis au secret professionnel liant l'avocat et son client.

Lorsque ces pages ont été communiquées, nous avons considéré que la plainte pour retard était réglée. Mais nous estimions que le ministère de la Justice aurait pu traiter la demande dans le délai prévu par la loi. Nous lui avons également fait part de nos préoccupations concernant l'écart entre le nombre de boîtes de documents liés à la demande et le nombre de pages finalement communiquées.

Insatisfait des renseignements obtenus, le demandeur nous a adressé une deuxième plainte, alléguant que le ministère de la Justice n'avait pas communiqué *tous* les documents relatifs à sa demande et qu'il n'avait pas bien invoqué les exceptions.

Notre enquête sur la deuxième plainte a donné lieu à la communication de 174 pages de documentation. Certains renseignements n'ont cependant pas été communiqués en vertu des exceptions prévues au paragraphe 19(1) et à l'article 23.

Après des examens et des consultations supplémentaires et compte tenu de l'issue d'une cause judiciaire connexe, le ministère de la Justice a finalement remis environ 800 pages de documentation. L'institution a continué de retenir certains renseignements au motif qu'ils étaient assujettis au secret professionnel.

Nous avons fait enquête sur la deuxième plainte et conclu que les exceptions avaient été invoquées à bon droit. Le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire.

### *Enjeux, conclusions et motifs*

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée pour les motifs suivants.

**Le ministère de la Justice a-t-il correctement appliqué l'exception prévue à l'article 23 concernant les documents en question? Avait-t-il renoncé à son droit de revendiquer le privilège?**

S'appuyant sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2006 CSC 39, [2006] 2 R.C.S. 319, le juge de Montigny a expliqué la différence entre *le privilège de la consultation juridique* et le *privilège relatif au litige* :

Le *privilège de la consultation juridique* est absolu et d'une durée indéfinie. Il s'applique aux communications entre l'avocat et son client et suppose la recherche ou l'offre de conseils juridiques destinés à rester confidentiels.

Le *privilège relatif au litige* prend fin avec le litige qui lui a donné lieu. Il s'applique au moment où la communication en question a été préparée ou obtenue pour « l'objet principal » du litige ou d'un litige raisonnablement anticipé.

Le juge de Montigny a également réitéré le commentaire de la Cour suprême comme quoi il y a souvent, dans un litige, « un risque de chevauchement du privilège de la consultation juridique et du privilège relatif au litige », de telle sorte que certains documents pourraient rester confidentiels en raison du privilège de la consultation juridique même si le privilège relatif au litige n'a plus lieu d'être.

Le juge de Montigny a conclu que tous les documents en question étaient protégés par le privilège de la consultation juridique en vertu de l'article 23, étant donné qu'ils « comport[ai]ent tous une consultation ou un avis juridiques que les deux parties considéraient de nature confidentielle ». Le juge a rappelé que le commissaire à l'information avait conclu dans le même sens.

Le demandeur a fait valoir que le ministère de la Justice avait renoncé à son droit d'invoquer le secret professionnel en raison des observations faites par le procureur de la Couronne lors des procédures criminelles. Après avoir examiné les transcriptions, le juge de Montigny a estimé que « les observations (…) ne signifient aucunement que le défendeur a renoncé, même tacitement, à son droit de revendiquer le privilège avocat-client pour les documents » retenus par le ministère de la Justice.

Le juge de Montigny a également rejeté l'affirmation du demandeur comme quoi que « une fois qu'un document a été obtenu dans le contexte d'une autre demande d'accès, il faut considérer qu'il y a eu à tous égards renonciation au privilège pouvant s'y attacher ». Il a estimé qu'un « document tire parfois son apparence du contexte dans lequel il est trouvé » et que « le libellé particulier d'une demande d'accès doit également être pris en compte ». Selon le juge, « il est donc pour le moins concevable qu'un document donné puisse être jugé communicable dans une demande d'accès et non communicable dans une autre, sans que le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 23 de la LAI soit pour autant exercé mal à propos ».

C'est pour ces motifs que le juge de Montigny a déclaré que le ministère de la Justice « n'avait pas l'obligation de faire correspondre tous les documents communiqués à la suite d'autres demandes d'accès déposées par le demandeur avec les documents considérés dans la demande d'accès qui est à l'origine de la présente instance ». Selon lui, « chaque demande d'accès doit être traitée comme un exercice distinct et autonome, que l'on accomplira en soignant la manière dont la demande est formulée et orientée ».

**Le ministère de la Justice s'est-il conformé à l'ordonnance de fournir des précisions sur les documents qu'il estimait être visés par l'exception ou non pertinents?**

La Cour avait ordonné au ministère de la Justice de fournir au demandeur certains renseignements concernant les documents qu'il estimait être visés par l'exception ou sans intérêt. Le juge de Montigny a conclu que le Ministère s'était conformé à l'ordonnance puisqu'il avait communiqué les précisions en question. Il a fait remarquer que cet élément aurait dû être réglé par le biais d'une requête avant l'audition.

**Le ministère de la Justice a-t-il manqué à l'obligation de trouver et de traiter tous les documents pertinents et cela était-il délibéré?**

Selon le demandeur, le ministère de la Justice a délibérément manqué à l'obligation de trouver et de traiter tous les documents relatifs à sa demande. Le juge de Montigny s'est dit en désaccord et a conclu que le Ministère s'était « donné beaucoup de mal pour localiser et traiter tous les documents intéressant la demande d'accès, même s'il ne fut pas aussi prompt qu'il aurait dû l'être ». Le juge n'a donc pas ordonné au ministère de la Justice de procéder à une nouvelle recherche comme le souhaitait le demandeur.

**Le ministère de la Justice a-t-il enfreint la loi, ce qui annulerait l'application de l'article 23?**

Selon le demandeur, non seulement le ministère de la Justice n'avait pas communiqué tous les documents auxquels il avait droit, mais sa décision de retenir certains d'entre eux avait été prise par mauvaise foi. Le demandeur estimait également que les documents en question auraient dû lui être communiqués pendant le procès.

Appliquant la norme de la décision raisonnable à la révision des décisions du ministère de la Justice, le juge de Montigny a expliqué qu'il tiendrait compte de la *Loi* et de la jurisprudence qui oriente son interprétation et son application, plutôt que des lois exigeant la divulgation de renseignements dans le cadre du droit pénal. Il a conclu que le demandeur n'avait pas fourni de preuves concrètes à l'appui de ses allégations à cet égard.

## DATES D'EXPIRATION

*Bronskill c. Ministre du Patrimoine canadien* (T-1680-09)

### *Contexte*

Le journaliste Jim Bronskill a demandé à Patrimoine canadien de lui fournir les dossiers de sécurité de la GRC recueillis au sujet de Tommy Douglas, personnage historique de premier plan, décédé il y a plus de 20 ans.

Patrimoine canadien a fourni au demandeur des documents qui comportaient de nombreux passages supprimés en vertu des articles 15 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur a porté plainte à cet égard.

Après enquête, nous avons conclu que l'application des exceptions était valable. Le demandeur a demandé un contrôle judicaire, faisant valoir que Patrimoine canadien avait exercé à tort son pouvoir discrétionnaire puisque les documents avaient plus de 70 ans. Il a ajouté que l'intérêt public pour l'importance historique des documents l'emportait largement sur les risques qu'ils pourraient encore représenter aujourd'hui pour la sécurité.

### *Enjeux*

Compte tenu du temps écoulé et de l'intérêt public, le ministre du Patrimoine canadien a-t-il exercé raisonnablement son pouvoir discrétionnaire de retenir l'information en vertu des paragraphes 15(1) et 19(1)?

### *Mesures ultérieures*

Les parties ont déposé leurs affidavits respectifs. Elles doivent déposer leurs observations écrites.

## LA DÉFENSE NATIONALE

*Attaran c. Ministre de la Défense nationale* (T-1679-09)

### *Contexte*

M. Attaran a demandé à la Défense nationale de lui communiquer des documents sur le transfert de détenus en Afghanistan. Le Ministère lui a communiqué certains renseignements, mais en a retenu d'autres en vertu des articles 15, 16, 17 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le demandeur nous a adressé une plainte. Après enquête, nous avons conclu que le ministère de la Défense nationale avait appliqué les exceptions à bon droit.

Le demandeur a demandé un contrôle judiciaire. La commissaire à l'information est une intervenante dans ce dossier afin de déposer un affidavit.

### *Enjeux*

1. Au cours de notre enquête, le ministère de la Défense nationale était-il en droit d'invoquer d'autres exceptions pour refuser l'accès à des documents en plus de celles qu'il avait déjà invoquées?
2. Le ministre a-t-il déraisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a refusé de communiquer des documents ou des parties de documents en vertu des articles 15 et 19 de la Loi?
3. Le demandeur fait valoir que la divulgation en temps opportun des renseignements demandés est une question d'intérêt public et qu'elle est nécessaire à l'exercice de sa liberté d'expression en tant que chercheur en vertu de l'alinéa 2*b*) de la Charte, et que, par conséquent, elle est également nécessaire à sa capacité de subvenir à ses besoins.

### *Mesures ultérieures*

Les parties ont déposé leurs arguments écrits. Aucune date d'audience n'est encore fixée.

# 6. L'OUVERTURE GOUVERNEMENTALE : FAIRE PASSER LE MESSAGE

Nous avons sensibilité le Parlement et les Canadiens à l'importance de l'accès à l'information, de la divulgation proactive et de l'ouverture gouvernementale au moyen de nombreuses activités, dont nos comparutions devant des comités parlementaires, notre nouveau site Web et la Semaine annuelle du droit à l'information. Nous avons également contribué aux efforts internationaux pour promouvoir l'ouverture gouvernementale.

## SOUTIEN DU PARLEMENT

Le commissaire à l'information (représentée par l'ex-commissaire et l'actuelle commissaire par intérim) a comparu à cinq reprises devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en 2009–2010. C'est ainsi que la commissaire par intérim s'est acquittée d'une de ses fonctions principales, soit d'aider les parlementaires à faire leur travail.

L'une de ces comparutions avait trait à des modifications qui pourraient être apportées à la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons recommandé 12 mesures immédiates que le gouvernement pourrait prendre pour renforcer la législation (pour plus de renseignements, voir le rapport annuel 2008–2009[1]). Dans son rapport sur la nécessité de modifications législatives, le Comité a accepté huit de nos recommandations. Il était d'accord avec trois des autres compte tenu de considérations supplémentaires et souhaitait examiner les conséquences de la quatrième.

Les commissaires se sont également adressés au Comité au sujet du rapport annuel 2008–2009. Les autres comparutions ont porté sur le financement des exercices 2009–2010 et 2010–2011. Après une comparution en mars 2009 et une présentation ultérieure au Groupe consultatif sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement et au Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons obtenu des fonds supplémentaires en mai 2009 pour poursuivre la mise en œuvre de notre nouveau modèle opérationnel.

En avril 2010, la commissaire par intérim a comparu devant le Comité pour discuter du rapport spécial intitulé *Hors délais* (voir page 34 pour plus de détails sur les conclusions du rapport) et pour informer ses membres de l'évolution de la situation à l'égard de l'ouverture gouvernementale[2].

## CONSOLIDER LA SENSIBILISATION

### *Notre nouveau site Web*

Compte tenu de l'évolution des besoins des Canadiens sur Internet, nous avons créé un nouveau site Web qui offre un large éventail de fonctions présentées de façon agréable. Nous avons lancé le site en mars 2010 et aussitôt obtenu des réactions positives de nos utilisateurs.

Pour aider les Canadiens à mieux comprendre leurs droits en matière d'accès à l'information, notre nouveau site comprend toutes sortes d'articles, de rapports, de publications et de statistiques. Les utilisateurs ont également accès à toutes sortes de fichiers balado où qui traite de sujets ayant trait à l'accès à l'information. On trouve dans ces fichiers des conférences et des séminaires qui permettent de mieux comprendre le monde de l'accès à l'information à l'échelle nationale et internationale. Nous avons également installé des fils RSS pour diffuser le contenu du site et nous mettrons sur pied un blogue et un fil Twitter lorsque nous le pourrons.

1. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2008-2009_20.aspx
2. http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009.aspx

Dans le but de promouvoir la transparence et la reddition des comptes, le nouveau site explique beaucoup mieux le travail que nous faisons. Dans la nouvelle section intitulée « Salle de lecture », les utilisateurs peuvent trouver des renseignements sur nos consultations et toutes sortes de rapports sur notre évolution actuelle et nos plans pour l'avenir. Nous affichons également sur le site le libellé – en français et en anglais – de toutes les demandes d'accès à l'information que nous recevons. Les lecteurs intéressés peuvent demander sans formalité spéciale les documents que nous avons communiqués en réponse à chaque demande.

### *La Semaine du droit à l'information 2009*

La Semaine du droit à l'information est l'occasion de célébrer les principes fondamentaux de la liberté d'information au Canada. Chaque année, les Canadiens ont l'occasion de se rassembler pour discuter de ces principes et de leur contribution à la démocratie. Ces discussions permettent de mieux circonscrire les enjeux actuels de l'accès à l'information à divers égards. Plus important encore, elles permettent de circonscrire les moyens de régler ces enjeux.

En 2009, nous avons collaboré avec nos homologues provinciaux et territoriaux pour faire de la Semaine du droit à l'information un événement véritablement national. Ensemble, nous avons également tiré le meilleur parti de la technologie pour partager les avantages de l'événement avec les Canadiens de toutes les régions. Par exemple, le site Web officiel de la Semaine (http://www.righttoknow.ca) propose des liens, des fichiers balado et des transcriptions de présentations faites au cours de la semaine[3].

Au cours du premier événement, soit une assemblée générale, des militants et journalistes connu ont critiqué les délais trop longs et le manque de transparence auxquels les demandeurs d'information se heurtent. Exemples en main, ils ont discuté des répercussions de la situation sur le bien-être social et économique des Canadiens.

Au cours d'une conférence pour les parlementaires, les participants ont parlé des efforts que font certaines municipalités canadiennes pour créer des portails donnant accès à toutes sortes de renseignements réutilisables. D'autres spécialistes ont présenté divers projets et instruments qui permettraient d'accélérer l'accès et d'améliorer la qualité et la facilité d'utilisation de ce genre de moyens de divulgation proactive. À cet égard, le sénateur Francis Fox a recommandé que les sous-ministres et les cadres supérieurs du gouvernement fédéral soient évalués en fonction de l'aptitude de leur institution à traiter rapidement les demandes d'accès à l'information. Était également présent le spécialiste de premier plan Stanley Tromp, qui a expliqué en quoi notre réglementation fédérale ne parvient toujours pas à saisir les avantages de la transparence.

Au cours d'une discussion d'experts, des juristes ont proposé des mesures pour améliorer notre cadre législatif. Toutes sortes de méthodes ont été envisagées, dont l'action judiciaire directe, la consolidation des pouvoirs du commissaire à l'information et l'enchâssement du droit à l'information dans la Charte.

Enfin, la Semaine a également accueilli des représentants de plusieurs organisations étrangères influentes, qui ont expliqué leurs propres efforts pour promouvoir l'accès à l'information dans divers pays et organisations internationales afin de créer les conditions propices à un accès sans frontières.

## TRAVAILLER SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

En 2009–2010, nos activités internationales nous ont permis d'élaborer et de partager des pratiques exemplaires en matière d'accès à l'information. Ces efforts étaient aussi un moyen utile de répandre l'idée de l'importance de la transparence et de produire des instruments que des pays puissent employer pour mettre en place des systèmes d'accès à l'information ou améliorer ceux qu'ils avaient déjà.

Par exemple, nous avons collaboré avec des représentants d'autres pays de l'Organisation des États américains pour élaborer un modèle de loi sur l'accès à l'information et un guide de mise en œuvre[4] pour l'hémisphère occidental. Ces instruments énoncent une perspective claire et presque idéale de l'accès à l'information qui peut servir d'objectif à tous les pays.

En avril 2009, nous avons également examiné le droit d'accès à l'information dans les pays d'Amérique en participant à une conférence organisée par le Centre Carter au Pérou. La conférence a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action pour

3. http://www.righttoknow.ca/fr/Content/default.asp

4. http://www.oas.org/dil/access_to_information_model_law.htm

l'hémisphère, soutenu par un accord général entre les pays participants sur les moyens de faire valoir et, idéalement, d'améliorer le droit à l'information des citoyens.

Enfin, nous avons reçu des délégations du Burkina Faso, de l'Inde et de la Russie, que nous avons informées de notre système d'accès à l'information et qui nous ont parlé des difficultés de leur pays. Ces connaissances nous permettent de mieux soutenir nos parlementaires.

## COLLABORER AVEC LES PARTENAIRES

La collaboration avec tous nos partenaires du système d'accès à l'information (les institutions, les citoyens, nos homologues étrangers et les groupes d'intérêts canadiens et étrangers) améliore notre efficacité. Elle est également indispensable à nos activités de sensibilisation à l'importance de l'accès à l'information et de la transparence.

En 2009–2010, par exemple, nous avons commencé à travailler avec l'Association du Barreau canadien pour organiser un séminaire sur l'accès à l'information qui devrait avoir lieu en 2010. Des représentants de ce groupe ont également parlé de réforme législative au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

Nous avons commencé à planifier la conférence internationale des commissaires à l'information, qui aura lieu à Ottawa en 2011. Nous avons également rencontré nos collègues provinciaux et territoriaux, en personne et dans le cadre de téléconférences, pour discuter d'enjeux d'intérêt mutuel. L'une des mesures concrètes et notables qui ont découlé de ces échanges a été la rédaction d'une lettre commune à l'intention de la Banque mondiale où nous avons fait part de nos observations sur son projet de modernisation de la politique de divulgation de l'information.

## L'AVENIR

### *Les relations parlementaires*

Nous tâcherons d'aider les parlementaires tandis qu'ils continuent de discuter de la *Loi sur l'accès à l'information* et d'examiner les mesures améliorant l'ouverture gouvernementale. Pour cela, nous continuerons de procéder à des analyses comparatives nationales et internationales et d'étayer par des documents les pratiques exemplaires que nous trouverons dans le monde entier, par le biais de la collaboration et de partenariats avec des spécialistes et organisations du Canada et de pays étrangers.

### *Faire passer le message*

En 2010–2011, nous continuerons de publier divers documents pour expliquer notre procédure d'enquête et diffuser nos conclusions et recommandations. Par exemple, nous afficherons nos directives sur les pratiques sur notre site Web.

Nous continuerons de développer notre nouveau site Web pour permettre à la population d'avoir accès, entre autres, aux conclusions des enquêtes importantes, aux principaux documents d'entreprises et aux listes des demandes d'accès à l'information.

### *Défendre la cause*

On constate un mouvement croissant en faveur de l'élargissement de l'accès à l'information par la divulgation proactive. Nous continuerons de promouvoir notre vigoureux appui à cette pratique et nous collaborerons avec d'autres organismes publics et privés pour l'amener à un autre niveau dans le système.

Nous continuerons de collaborer avec nos partenaires et homologues de l'ensemble du Canada à promouvoir la conformité aux exigences législatives, à faire connaître les causes profondes des problèmes systémiques et leurs solutions et à faire valoir la nécessité de divulguer l'information proactivement. Par ailleurs, nous continuerons de collaborer avec diverses parties intéressées pour partager l'information concernant les difficultés et les pratiques exemplaires, notamment dans la perspective des mesures prises en faveur de l'ouverture gouvernementale.

# 7. DONNER L'EXEMPLE

Nos nouvelles méthodes opérationnelles se doublent d'un engagement à continuer de donner un bon exemple de service, notamment dans notre façon de répondre aux demandes d'accès à l'information. Cette année, nous avons fait la preuve que nous remplissons effectivement cet engagement dans toutes nos activités.

## AIDER RAPIDEMENT LES DEMANDEURS

Notre rendement exemplaire en matière de réponse aux demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels s'est maintenu en 2009–2010. Depuis que le Commissariat est assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information* en 2007, nous nous sommes efforcés de devenir un exemple pour les autres institutions fédérales dans le traitement efficace des demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Nous avons reçu beaucoup moins de demandes d'accès (34) cette année qu'auparavant (tableau 1), mais celles que nous avons reçues ont donné lieu à l'examen de plus de 56 000 pages de documentation. Cela représente une augmentation de 40 % par rapport à 2008–2009 et de 635 % par rapport à 2007–2008.

Pour veiller à toujours offrir le meilleur service possible aux demandeurs, nous avons instauré un certain nombre de principes pour nous guider. Par exemple nous recourons le moins possible aux prorogations de délai et ce, pendant la plus courte période de temps possible. C'est ainsi que nous y avons eu recours seulement trois fois en 2009–2010 : 14 jours dans un cas, 15 jours dans un autre cas, et 180 jours dans le troisième en raison d'un dossier très volumineux (plus de 40 000 pages). Dans le dernier cas, cependant, grâce à un travail d'équipe et à beaucoup d'acharnement, nous avons réussi à remettre les documents au demandeur une semaine plus tôt que prévu. Par ailleurs, nous avons répondu à toutes les demandes dans le délai prévu.

Nous restons constamment en contact avec les demandeurs et les invitons à collaborer à chaque étape de la procédure d'accès. Nous communiquons les renseignements à mesure

TABLEAU 1 – CHARGE DE TRAVAIL DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS, 2007–2008 À 2009–2010

| | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 |
|---|---|---|---|
| Demandes d'accès | 93 | 114 | 27 |
| Demandes de consultations d'institutions fédérales | 23 | 23 | 4 |
| Demandes de protection de renseignements personnels | 2 | 1 | 3 |
| Total | 118 | 138 | 34 |
| | | | |
| Nombre de pages à examiner | 7 696 | 40 500 | 56 589 |

que nous les obtenons afin que les demandeurs en prennent connaissance le plus rapidement possible, surtout lorsqu'ils font eux-mêmes face à des échéances.

En fait, nous faisons tout pour aider les demandeurs. Dans un cas, nous avons fourni des exemplaires imprimés de documents gratuitement à un demandeur qui n'avait pas accès à un ordinateur et qui n'avait pas les moyens de payer les frais de photocopie.

Il n'y a eu qu'une seule plainte en 2009–2010 concernant notre traitement d'une demande d'accès. Le commissaire à l'information ad hoc, qui fait enquête sur les plaintes nous concernant, a conclu que la plainte n'était pas fondée et l'a réglée en une semaine.

Dans son rapport annuel (voir page 52), le commissaire à l'information ad hoc, l'honorable W. Andrew Mackay, a fait l'éloge de notre travail, faisant remarquer que nous « le Commissariat donne l'exemple aux autres institutions gouvernementales. (...) ».

## AMÉLIORER LE SYSTÈME GI/TI POUR APPUYER NOS ACTIVITÉS

Cette année a été l'année de mise en œuvre de notre stratégie quinquennale d'amélioration du système de gestion et de technologie de l'information (GI/TI) qui soutient nos activités et nous permet de donner les meilleurs résultats possibles. Nous avons obtenu des fonds du Conseil du Trésor en mai 2009 pour ce travail.

Nous avons réalisé nos objectifs pour cette année : nous avons ajouté et achevé de nouveaux projets et en avons fait avancer d'autres qui n'ont pas encore donné fruit. En voici des exemples :

- Nous avons élaboré et mis en place un programme complet de gestion de l'information à partir de zéro.
- Nous avons accéléré la réalisation des projets et adopté des méthodes novatrices dans l'application de la technologie de l'information à l'appui de nos enquêtes.
- Nous avons formalisé la fonction de dépannage et fait de la souplesse et du service nos priorités.
- Nous avons évalué, puis amélioré et élargi l'information de nos rapports de gestion.
- Nous avons aligné les politiques de sécurité de la GI/TI sur les normes fédérales.
- Nous avons commencé à investir considérablement dans l'infrastructure de la TI.
- Nous avons contribué à l'écologisation de l'organisation.

Nous avons surtout, cette année, réussi à identifier et à réorienter des instruments venus d'autres organisations du gouvernement. À titre de petit organisme aux ressources limitées, cela nous permet de mener à bien les nombreuses activités que suppose la stratégie GI/TI. Entre autres nombreux exemples, il y a notre cours de formation de base en GI, le guide de l'utilisateur pour le système de gestion de l'information et le logiciel de gestion des cas.

Une grande partie de notre travail cette année a porté sur l'élaboration et l'introduction de procédures et pratiques de GI dans l'organisation, en commençant par le système de conservation des documents et d'élimination des dossiers imprimés. Nous tâcherons ensuite d'améliorer notre capacité électronique de production, saisie et conservation de documents officiels.

## METTRE EN ŒUVRE UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE EXEMPLAIRE

Les petits organismes comme le nôtre doivent absolument être circonspects dans la façon dont ils dépensent, et nous continuerons de l'être tandis que nous entrons dans une période de restrictions budgétaires. Les améliorations que nous avons apportées dans la reddition des comptes financière en 2009–2010 nous serviront bien tandis que nous surveillerons et ajusterons nos dépenses pour faire un usage optimal de nos maigres ressources. Par exemple, nous avons amélioré – en termes de présentation et de qualité – les analyses et les données que nous fournissons aux cadres chaque mois pour qu'ils puissent prendre des décisions avec la diligence requise. Tous les directeurs et les gestionnaires doivent désormais signer ces rapports mensuels.

Nos efforts pour améliorer nos pratiques de gestion financières et notre gouvernance ont été reconnus en 2009–2010. Nous avons obtenu une opinion favorable sans réserve du Bureau de la vérificatrice générale. Nous avons également obtenu la note A du Bureau du receveur général pour avoir fourni des rapports financiers plus exacts et plus rapides au Parlement et aux Canadiens. Nous avions obtenu la note D l'année dernière.

## LA GESTION DU PERSONNEL

Comme nous l'avons vu au chapitre premier, le recrutement et la formation d'enquêteurs ont été notre priorité en matière de ressources humaines en 2009–2010, première année de notre plan intégré quinquennal de planification des ressources humaines.

L'élaboration du plan a souligné l'importance de relier clairement la planification des activités et celle des ressources humaines. La planification intégrée nous a permis d'anticiper les risques en prévoyant le recrutement, le maintien en poste et le perfectionnement d'un personnel qualifié, apte à assumer ses obligations et à absorber la charge de travail actuelle et émergente.

Nous nous sommes également dotés d'un certain nombre d'instruments pour aider les employés et les gestionnaires, dont un guide d'orientation pour les nouveaux employés et un guide de gestion des ressources humaines pour les gestionnaires, ainsi que diverses séances de formation et de sensibilisation.

## L'AVENIR

### *Améliorer l'infrastructure de la GI/TI*

Nous continuerons d'intégrer et de normaliser notre GI/TI conformément au plan stratégique GI/TI 2009–2014. Les projets qui retiendront plus particulièrement notre attention l'année prochaine seront l'introduction du nouveau système de gestion des cas pour les enquêtes et la mise en œuvre du système de gestion de l'information dans l'ensemble de notre organisation.

### *Conserver nos effectifs*

Le succès de la mise en œuvre de notre nouveau modèle opérationnel dépendra de sa capacité à attirer, perfectionner et maintenir en poste un groupe d'enquêteurs très productifs et habiles à employer les moyens technologiques. En avril 2010, nous avions pourvu tous les postes d'enquêteurs au sein des nos équipes.

Cependant, comme ce groupe est actuellement très demandé dans l'ensemble du gouvernement, la dotation restera une activité courante au Commissariat et elle suivra les orientations du plan intégré de gestion des ressources humaines.

### *Examiner les instruments de gouvernance*

Nous mettrons à jour notre cadre global d'évaluation des risques et de mesure du rendement et nous mettrons en œuvre notre nouvelle politique de contrôle interne.

# ANNEXE 1 – RAPPORT DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION AD HOC

Le pouvoir du commissaire à l'information ad hoc est délégué par le commissaire à l'information du Canada en vertu de l'article 59 de la *Loi sur l'accès à l'information*. La première délégation a été consentie en 2007 à l'honorable Peter Cory et elle me l'a été l'année suivante dans les termes suivants :

> (…) l'honorable W. Andrew MacKay à titre de commissaire *ad hoc*, les pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*, incluant les articles 30 à 37 et l'article 42 de la Loi afin de recevoir et de faire enquête de façon indépendante au sujet de toute plainte énumérée à l'article 30 de la Loi provenant des réponses aux demandes de communication faites au Commissariat à l'information du Canada en vertu de la Loi.

Rappelons que la compétence du commissaire ad hoc se limite aux plaintes relatives au traitement réservé par le Commissariat à l'information aux demandes d'information qui lui ont été adressées. La fonction première du Commissariat est, bien entendu, de régler les plaintes relatives au traitement réservé aux demandes d'information adressées à d'autres institutions gouvernementales. Cette fonction première n'est pas assujettie à la considération ou à l'examen du commissaire à l'information ad hoc.

Il y a eu, jusqu'ici, deux commissaires ad hoc sans fondement officiel sur le plan de la réglementation. Il serait peut-être temps que la commissaire à l'information se demande s'il y aurait lieu qu'un fondement juridique officiel (un règlement, par exemple) garantisse la continuité de la fonction et son indépendance. Je continue de partager l'opinion de l'honorable Peter de C. Cory, exprimée dans le rapport qu'il a remis en 2008 à titre de commissaire ad hoc, à savoir que l'indépendance de cette fonction est indispensable à son efficacité. Je réitère ma reconnaissance à l'égard du personnel du Commissariat pour sa collaboration et je redis que personne n'a entravé l'indépendance de ma fonction de quelque façon que ce soit. Je tiens également à faire part de ma gratitude à M^me^ Julia O'Grady, enquêtrice principale d'expérience, concernant les questions découlant de la LAI. Sa contribution à notre mandat a été inestimable.

Je veux ici féliciter le Commissariat à l'information de son efficacité à traiter les demandes d'information compte tenu du nombre de plaintes que nous avons reçues cette année. Le commissaire ad hoc n'a en effet reçu qu'une plainte en 2009–2010, et encore celle-ci, comparativement à celles qui nous ont été adressées au cours des deux années précédentes, renvoyait-elle largement au paragraphe 4(2.1) de la LAI, qui énonce le « devoir d'assistance », prévu par la *Loi fédérale sur la responsabilité* adoptée en 2006.

Cette obligation s'exprime ainsi :

> Le responsable de l'institution fédérale fait tous les efforts raisonnables, sans égard à l'identité de la personne qui fait ou s'apprête à faire une demande, pour lui prêter toute l'assistance indiquée, donner suite à sa demande de façon précise et complète et, sous réserve des règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le support demandé.

Compte tenu de cette obligation, le Commissariat veille à traiter les demandes avec diligence, s'assure que les échéances sont respectées et fournit gratuitement aux demandeurs un disque compact contenant les documents utiles.

Comme il n'y a eu qu'une plainte cette année, nous avons pu résorber les plaintes en souffrance des années précédentes. Il y en avait neuf reportées de l'exercice 2008–2009. À la fin de 2009, toutes les plaintes en souffrance avaient été réglées, y compris celles que nous avons reçue en 2009.

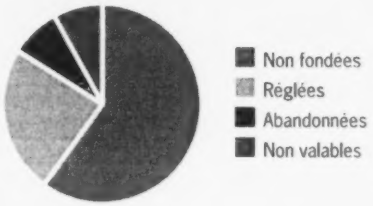
**RÉSUMÉ DES ENQUÊTES, 2007–2010**

| | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 |
|---|---|---|---|
| Plaintes reportées | s/o | 3 | 9 |
| Nouvelles plaintes reçues | 10 | 13 | 1 |
| Plaintes réglées | 7 | 7 | 10 |
| Plaintes en souffrance en fin d'exercice | 3 | 9 | 0 |

Le Commissariat a reçu plus de plaintes au cours des deux année antérieures, mais il semble évident qu'il gère les demandes d'information conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi qu'il l'attend de toutes les institutions gouvernementales.

Près de la moitié des plaintes reçues au cours des trois dernières années ont été réglées en vertu de l'article 16.1. De ce nombre, sept ont été jugées « non fondées ». Cette conclusion est tirée lorsqu'il n'existe pas de fondement factuel à la plainte ou quand l'article 16.1 interdit l'accès en l'occurrence. L'article 16.1 est une exemption relativement nouvelle, créée pour le Commissariat et d'autres institutions semblables en 2006. Elle a été élaborée en même temps que le devoir d'assistance par la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

**RÉSUMÉ DU RÈGLEMENT DES PLAINTES, 2007–2010**




L'article 16.1 dispose ce qui suit :

> (1) Le vérificateur général du Canada est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par lui ou pour son compte dans le cadre de tout examen, enquête ou vérification fait par lui ou sous son autorité.
>
> (2) Sont tenus de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par eux ou pour leur compte dans le cadre de toute enquête ou vérification faite par eux ou sous leur autorité :
>
> *a)* le commissaire aux langues officielles du Canada;
>
> *b)* le Commissaire à l'information;
>
> *c)* le Commissaire à la protection de la vie privée.
>
> (3) Toutefois, aucun des commissaires ne peut refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés par lui ou pour son compte dans le cadre de toute enquête ou vérification faite par lui ou sous son autorité une fois que l'enquête ou la vérification est terminée ou que toute instance afférente est terminée, selon le cas.

Rappelons que le paragraphe 16.1(1) énonce une exemption obligatoire, ce qui veut dire que le Commissariat a raison lorsqu'il refuse l'accès à des renseignements qui ont été obtenus ou créés pour son compte dans le cadre d'une enquête. Les demandeurs qui se plaignent d'un refus d'accès concernant les enquêtes du Commissariat ont été informés que, s'ils demandent les mêmes renseignements une fois l'enquête ou toute autre procédure connexe terminées, on leur fournira d'autres renseignements, c'est-à-dire, plus précisément, des renseignements créés par le Commissariat au cours de l'enquête. C'est donc dire que, lorsque le paragraphe 16.1(1) interdit l'accès, c'est seulement en attendant qu'une enquête et les procédures connexes soient terminées.

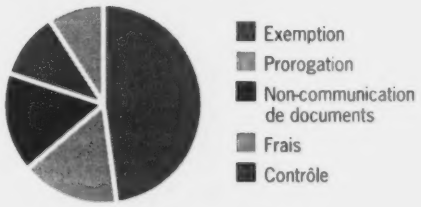
L'année écoulée a été très fructueuse pour ma fonction et pour le Commissariat à l'information du Canada. Comme nous l'avons noté, le travail de ce dernier a donné lieu à très peu de plaintes. Je suis heureux d'avoir pu régler toutes les plaintes en souffrance avant la fin de l'exercice. Selon moi, le Commissariat donne l'exemple aux autres institutions gouvernementales.

Je suis honoré d'avoir assumé la fonction de commissaire à l'information ad hoc.

Respectueusement,

L'honorable W. Andrew MacKay

**RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS DE PLAINTES, 2007–2010**



# ANNEXE 2 – AFFAIRES JUDICIAIRES EN COURS

Voici les affaires en cours devant les tribunaux impliquant la commissaire à l'information.

| Cause | Prochaine étape | Enjeu |
|---|---|---|
| Contrôle des documents au cabinet d'un ministre – *Commissaire à l'information c. Ministre de la Défense nationale*, CSC, 33300 | Date d'audience provisoire : 7 octobre 2010 | Appel interjeté par la commissaire à l'information de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Commissaire à l'information c. Ministre de la Défense nationale*, 2009 CAF 175.<br>Interprétation de la notion de documents relevant « d'une institution fédérale » et interaction entre les notions de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale).<br>Pour plus de renseignements, voir page 38. |
| Contrôle des documents au cabinet du premier ministre – *Commissaire à l'information c. Premier ministre*, CSC, 33299 | Date d'audience provisoire : 7 octobre 2010 | Appel interjeté par la commissaire à l'information des décisions rendues par la Cour d'appel fédérale dans *Commissaire à l'information c. Premier ministre*, 2009 CAF 175 et 2009 CAF 181.<br>Interprétation de la notion de documents relevant « d'une institution fédérale » et interaction entre les notions de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale).<br>Renvoie également à la question de savoir si le premier ministre est un cadre d'une institution fédérale. Pour plus de renseignements, voir page 38. |
| Contrôle des documents au cabinet d'un ministre – *Commissaire à l'information c. Ministre des Transports*, CSC, 33296 | Date d'audience provisoire : 7 octobre 2010 | Appel interjeté par la commissaire à l'information de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Commissaire à l'information c. Ministre des Transports*, 2009 CAF 175.<br>Interprétation de la notion de documents relevant « d'une institution fédérale » et interaction entre les notions de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale).<br>Renvoie également à la question de savoir si le premier ministre est un cadre d'une institution fédérale. Pour plus de renseignements, voir page 38. |
| Agendas du premier ministre sous le contrôle de la GRC – *Commissaire à l'information c. Commissaire à la GRC*, CSC, 33297 | Date d'audience provisoire : 7 octobre 2010 | Appel interjeté par la commissaire à l'information de la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Commissaire à la GRC c. Commissaire à l'information*, 2009 CAF 181.<br>Renvoie à la question de savoir si le premier ministre est un cadre d'une institution fédérale. Pour plus de renseignements, voir page 38. |

| Cause | Prochaine étape | Enjeu |
|---|---|---|
| *Ontario (Ministère de la sûreté et de la sécurité publique) et al. c. Criminal Lawyers' Association*, CSC, 32172 (la commissaire à l'information est une intervenante dans cette cause). | Jugement pris en délibéré lors de l'audience du 11 décembre 2008 | Appel interjeté par le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique de l'Ontario de la décision rendue dans *Criminal Lawyers' Association et al. c. Ontario (Ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique)*, 2007 ONCA 392.<br>Vise à établir si une disposition d'exception de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario contrevient à la *Charte canadienne des droits et libertés* (al.2*b*) – liberté d'expression) car elle n'élargit pas la portée de la primauté de l'intérêt public.<br>Pour plus de renseignements, voir page 41. |
| *David J. Statham c. Société Radio-Canada et le Commissaire à l'information du Canada*, A-458-09 | Date d'audience à fixer | Appel de la décision du juge de Montigny dans T-782-08.<br>Renvoie à des questions ayant trait à la compétence de la Cour en vertu des articles 41 et 49 de la *Loi sur l'accès à l'information*.<br>Pour plus de renseignements, voir page 40. |
| *Blank c. Commissaire à l'information du Canada*, T-1842-09 | Audience le 12 mai 2010 | La Cour devrait-elle rendre une ordonnance de la nature d'un mandamus pour exiger que la Commissaire à l'information fournisse un rapport sur ses conclusions, en vertu du paragraphe 37(2) de la LAI. |
| *Amir Attaran c. Ministre de la Défense nationale*, T-1679-09 (la commissaire à l'information est une intervenante dans cette cause). | Date d'audience à fixer | Le ministre de la Défense nationale peut-il ajouter des exceptions que le ministère n'avait pas invoquées auparavant?<br>Implique les exceptions prévues aux articles 15, 16, 17 et 19.<br>Le droit du demandeur à la liberté d'expression enchâssé dans l'alinéa 2*b*) de la *Charte* est-il enfreint par le refus d'accès opposé par le ministre? |
| *New Dawn Enterprises Ltd. c. Procureur général du Canada et Commissaire à l'information du Canada*, T-1595-09 (la commissaire à l'information est une intimée dans cette cause). | Avis d'examen de l'état de l'instance | Le ministre de la Défense nationale peut-il communiquer des documents que New Dawn Enterprises Ltd. estime devoir être retenus en vertu du paragraphe 20(1) de la LAI?<br>Le ministre de la Défense nationale peut-il communiquer des documents assujettis au paragraphe 20(1), s'il estime qu'ils doivent l'être en vertu du paragraphe 20(2) et/ou du paragraphe 20(6) de la LAI? |
| *Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada*, T-1552-09 | Date d'audience à fixer | La Commissaire à l'information peut-elle contraindre la SRC à produire des documents que celle-ci considère exclus en vertu de l'article 68.1? |

# ANNEXE 3 – MODIFICATIONS ET PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS À LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

## MODIFICATIONS À LA LOI, AUX ANNEXES ET AU DÉCRET SUR LA DÉSIGNATION EN 2008–2009

| Loi ou décret | Projet de loi | Référence | Entrée en vigueur | Modification |
|---|---|---|---|---|
| *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 janvier 2009 et mettant en œuvre des mesures fiscales connexes* | C-10 | L.C. 2009, ch. 2 | Sanction royale obtenue le 12 mars 2009.<br>Entrée en vigueur le 1er juillet 2009 | Ajout de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* à l'annexe II et d'un renvoi au paragraphe 45.3(1). |
| *Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes et modifiant certaines lois en conséquence* | C-41 | L.C. 2009, ch. 18 | Sanction royale obtenue le 18 juin 2009.<br>Entrée en vigueur prévue pour le 1er avril 2011 | Le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 8(7) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont modifiés par l'ajout de l'alinéa suivant :<br>g) de tout gouvernement maanulth, au sens du paragraphe 2(2) de la *Loi sur l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes*. |
| DORS/2009-174 | | | 1er juillet 2009 | Ajout de la Commission de vérité et de réconciliation relative aux pensionnats indiens à l'annexe I. |
| TR/2009-11 | | | 2 mars 2009 | Modification du décret sur la désignation (abroge l'article 85.1 : Agence de gestion des ressources de la fonction publique du Canada). |
| TR/2009-33 | | | 30 avril 2009 | Modification du décret sur la désignation (abroge l'article 75.21 : Bureau du directeur des lobbyistes). |
| TR/2009-35 | | | 30 avril 2009 | Modification du décret sur la désignation (abroge l'article 87.2 : Queens Way West Land Corporation). |
| TR/2009-47 | | | 1er juillet 2009 | Ajout de la Commission de vérité et de réconciliation relative aux pensionnats indiens au décret sur la désignation. |
| TR/2009-77 | | | 13 août 2009 | Ajout de l'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario au décret sur la désignation. |
| TR/2009-83 | | | 13 août 2009 | Ajout de l'Agence fédérale de développement économique pour le Nord canadien au décret sur la désignation. |
| TR/2009-96 | | | 23 septembre 2009 | Ajout du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) au décret sur la désignation. |

## MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI

***Deuxième et troisième sessions de la 40e législature***

| Projets de loi | | | |
|---|---|---|---|
| Projet de loi | Loi proposée | Dernière étape | Modifications |
| C-9 | *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 mars 2010 et mettant en œuvre d'autres mesures* | Réunion du comité : 4 mai 2010 | Le projet de loi supprime l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada de l'annexe I de la Loi. |
| C-278 | *Loi modifiant la* Loi sur l'accès à l'information *(délai de réponse)* | Première lecture : 3 mars 2010 | Le projet de loi prévoit la production d'un rapport à remettre au demandeur et au commissaire à l'information pour expliquer le retard et la date de réponse prévue dans le cas où une demande est encore en suspens 100 jours après sa réception. Il prévoit aussi que le commissaire à l'information fasse rapport annuellement du nombre de demandes en suspens. |
| C-326 | *Loi modifiant la* Loi sur l'accès à l'information *(transparence gouvernementale)* | Première lecture : 3 mars 2010 | Le projet de loi reprend les propositions contenues dans la *Loi sur la transparence du gouvernement*, faites en 2005 par l'ancien commissaire à l'information John Reid. |
| C-334 | *Loi visant à interdire la pratique, la promotion et l'usage de la torture par des fonctionnaires canadiens et à garantir aux Canadiens le droit de ne pas être soumis à la torture dans leur pays et à l'étranger, et modifiant d'autres lois en conséquence* | Première lecture : 3 mars 2010 | Le projet de loi modifie l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour garantir qu'il n'a pas pour effet d'empêcher la communication de documents sur la torture. |
| C-366 | *Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires* | Première lecture : 3 mars 2010 | Le projet de loi ajoute le directeur du Registre des implants mammaires à l'annexe I et la *Loi sur le Registre des implants mammaires* à l'annexe II. |
| C-415 | *Loi modifiant la Loi maritime du Canada (cité de Toronto) et d'autres lois en conséquence* | Première lecture : 3 mars 2010 | Le projet modifie l'annexe I de la LAI pour y supprimer l'Administration portuaire de Toronto. |
| C-418 | *Loi portant création du poste de commissaire à l'enfance du Canada* | Première lecture : 11 juin 2009 | Le projet propose de modifier le paragraphe 16.1(1) et l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*. |
| S-203 | *Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada* | Réunion du Comité : 5 novembre 2009 | Le projet de loi propose de modifier l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. |
| S-206 | *Loi concernant le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable* | Débats en deuxième lecture : 24 novembre 2009 | Le projet de loi propose de modifier le paragraphe 16.1(1) et l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*. |
| S-214 | *Loi réglementant les valeurs mobilières et constituant une seule commission des valeurs mobilières pour l'ensemble du Canada* | Débats en deuxième lecture : 28 octobre 2009 | Le projet de loi propose d'exempter certains renseignements de l'obligation de divulgation. |

| Motions d'initiative parlementaire | | | |
|---|---|---|---|
| **Motion** | **Loi proposée** | **Dernière étape** | **Modifications** |
| M-486 | Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait rétablir le Système de coordination des demandes d'accès à l'information, relevant de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui a été supprimé le 1er avril 2008. | Déposée le 4 mars 2010 – Mme Jennings (Notre-Dame-de-Grâce – Lachine) | |

| Report | |
|---|---|
| Rapport 2 – Réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* (Adopté par le Comité le 11 mars 2010; présenté à la Chambre le 18 mars 2010) | Conformément à l'article 108(3)(*h*)(vi) du Règlement, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a pris en considération son 11e rapport, déposé à la Chambre durant la 2e session de la 40e législature et intitulé : « La *Loi sur l'accès à l'information* : premiers pas vers un renouvellement ».<br>Conformément à la motion qu'il a adoptée le jeudi 11 mars 2010, le Comité a adopté le rapport et le dépose de nouveau, une copie est annexée. |
| Rapport 4 – Budget principal des dépenses 2010–2011 : crédit 40 sous la rubrique JUSTICE (Adopté par le Comité le 30 mars 2010; Présenté à la Chambre le 31 mars 2010) | Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 3 mars 2010, votre Comité a examiné le crédit 40 inscrit sous la rubrique JUSTICE du Budget principal des dépenses pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2011 et en fait rapport, moins les montants attribués à titre provisoire. |

| Motions | |
|---|---|
| Motion de l'opposition (M. Siksay) – 15 mars 2010 | Que la Chambre demande au gouvernement de reconnaître le droit des Canadiens d'accéder à l'information et le principe de la transparence du gouvernement, au lieu de limiter davantage la divulgation de l'information et de recourir de plus en plus au secret, et qu'en conséquence, la Chambre exhorte le gouvernement à présenter dans les 30 jours, en consultation avec la Commissaire à l'information, un projet de loi basé sur celui qu'avait rédigé l'ancien Commissaire à l'information, John Reid, et qui portait révision de la *Loi sur l'accès à l'information*. |
| Motion d'adoption nº 3 | 18 mars 2010 – M. Siksay (Burnaby-Douglas) – Que le premier rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé. |
| Motion d'adoption nº 5 | 18 mars 2010 – M. Easter (Malpeque) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé. |
| Motion d'adoption nº 7 | 18 mars 2010 – Mme Foote (Random-Burin-St. George's) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé. |
| Motion d'adoption nº 13 | 31 mars 2010 – Mme Block (Saskatoon-Rosetown-Biggar) – Que le deuxième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le jeudi 18 mars 2010, soit agréé. |